

## Refleksioner over kønsmainstreaming

Sjørup, Karen

*Published in:*  
Målbar ligestilling

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Sjørup, K. (2014). Refleksioner over kønsmainstreaming. I K. Precht, & P. Ussing (red.), *Målbar ligestilling: Statistik som værktøj til fremme af kønsligestilling i kommunerne* (s. 73-93).

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

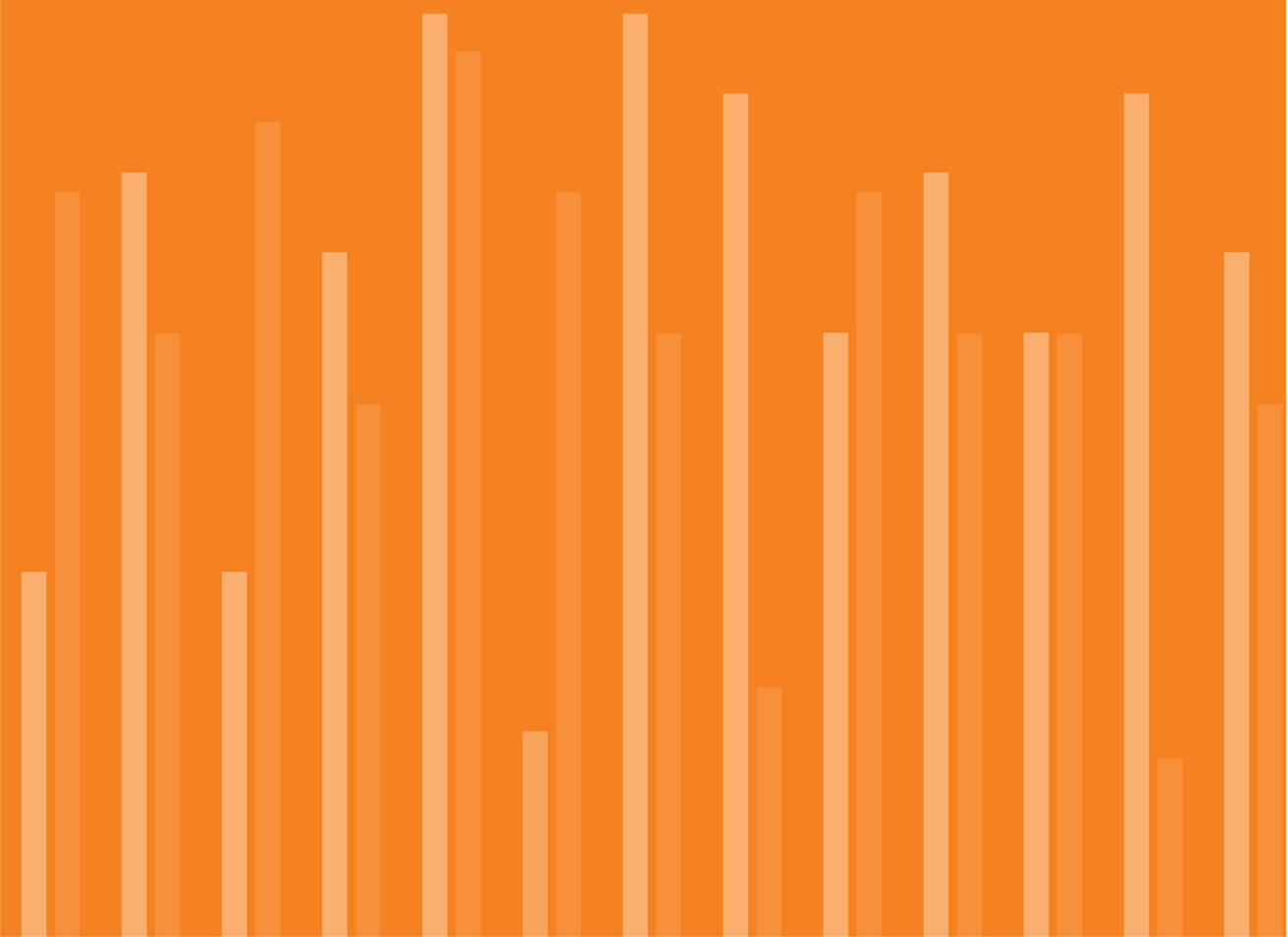
### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@kb.dk](mailto:rucforsk@kb.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

# MÅLBAR LIGESTILLING

STATISTIK SOM VÆRKTØJ TIL  
FREMME AF KØNSLIGESTILLING  
I KOMMUNERNE





# MÅLBAR LIGESTILLING

STATISTIK SOM VÆRKTØJ TIL  
FREMME AF KØNSLIGESTILLING  
I KOMMUNERNE

## MÅLBAR LIGESTILLING

Statistik som værktøj til fremme af kønsligestilling i kommunerne

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder

Redaktion: Kirsten Precht og Peter Ussing

Forfattere: Inge Henningsen, Karen Sjørup, Kirsten Precht, Niels Ploug

ISBN: 978-87-93241-05-3

EAN: 9788793241053

Layout: Hedda Bank

Tryk: Handy-print

Oplag: 400

© 2014 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

DK-1403 København K

Tlf. 32 69 88 88

[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Vores publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt.

Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer.

Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

# INDHOLD

FORORD	8
RESUME	10
SUMMARY	14
<b>DEL 1</b>	
<b>PERSPEKTIVER FOR KØNSMAINSTREAMING I KOMMUNERNE</b>	<b>19</b>
<b>KAPITEL 1 – INTRODUKTION TIL KØNSMAINSTREAMING</b>	<b>20</b>
1.1 Hvad er kønsmainstreaming?	20
1.2 Lovgivning om kønsmainstreaming	22
1.2.1 Kønsmainstreaming som retlig standard	26
1.2.2 Kønsmainstreaming som politisk strategi og som forvaltningspraksis	27
1.2.3 Håndhævelse af mainstreamingpligten	30
1.3 Ligestillingens virkemidler og dynamik	31
1.4 Særligt om kønsopdelte data og ligestillingsstatistik	35

<b>KAPITEL 2 – KØNSMAINSTREAMING OG DANMARKS STATISTIK</b>	<b>38</b>
2.1 Indledning	38
2.2 Kønsigestilling i statistisk perspektiv	39
2.3 Kønsmainstreaming i Danmarks Statistik	44
2.4 Kønsmainstreaming i det svenske og norske statistikbureau	54
2.5 Input til kommunernes arbejde med ligestilling	60
2.6 Afslutning	70
 <b>KAPITEL 3 – REFLEKSIONER OVER KØNSMAINSTREAMING I KOMMUNERNE</b>	 <b>73</b>
3.1 Mainstreaming bidrager til kvalitetssikring	74
3.2 Ressourcer og ekspertise	75
3.3 Børn, daginstitutioner og skole	78
3.4 Ældre kvinder og mænds liv former sig forskelligt	83
3.5 Når kommuner udfordrer det kønsopdelte arbejdsmarked	85
3.6 Fritidstilbud, som appellerer til begge køn	88
3.7 Uddannelses- og erhvervsvejledning	90
3.8 Afslutning	93
 <b>DEL 2</b>	
<b>AT FINDE KØNSOPDELTE DATA</b>	<b>95</b>
 <b>KAPITEL 4 – HVOR KAN KOMMUNERNE FINDE LIGESTILLINGSRELEVANTE DATA?</b>	 <b>96</b>
4.1 Data som for afsæt for ligestillingsvurderinger	97
4.2 Behovet for lokale kønsopdelte datakilder	99
4.3 De nationale kilder til kønsopdelt statistik	101
4.4 De vigtigste ligestillingsrelevante statistikbanker	104
4.5 Gode eksempler på brugen af Statistikbanken	110

<b>DEL 3</b>	
<b>AT MÅLE LIGESTILLING VED HJÆLP AF</b>	
<b>LIGESTILLINGSREDEGØRELSE</b>	<b>125</b>
<b>INDLEDNING</b>	<b>126</b>
<b>KAPITEL 5 – HAR KOMMUNERNE DE RELEVANTE</b>	
<b>KØNSOPDELTE DATA?</b>	<b>130</b>
5.1 Input fra databrukerne	132
<b>KAPITEL 6 – LIGESTILLINGSPOLITIK PÅ SERVICEOMRÅDER</b>	<b>135</b>
6.1 Har kommunerne en ligestillingspolitik?	136
6.2. Sammenhæng mellem formuleret ligestillingspolitik og datatilgængelighed	137
6.3 Hvilke serviceområder har fået ligestillingspolitiske målsætninger?	139
6.4 Manglende fokus på målopfyldelse	143
<b>KAPITEL 7 – KØNSMAINSTREAMING OG</b>	
<b>LIGESTILLINGSVURDERING</b>	<b>146</b>
7.1 Kommunale strategier for mainstreaming/ligestillingsvurdering	147
7.2 Ligestillingsvurdering af indstillinger til kommunalbestyrelsen	149
7.3 Kønsmainstreaming af øvrige aktiviteter/initiativer	152
7.4 Er kommunen aktiv på flere områder?	155
7.5 Hvilke aktiviteter og initiativer mainstreames og for hvem?	157
7.5 Behovet for lokale eller nationale data afhænger af formulering	159
7.6 Ligestillingsvurderinger forudsætter, at der besluttet ligestillingsmål	163

<b>KAPITEL 8 – ORGANISERING OG FORANKRING</b>	<b>166</b>
8.1 Forankring af ligestillingsindsatsen	166
8.2 Lokal organisering	170
 <b>KAPITEL 9 – PERSONALEOMRÅDET I: KØNSSAMMENSÆTNING OG LØN</b>	 <b>173</b>
9.1 Kommunerne er en kønsskæv arbejdsplads	174
9.2 Generel ligestillingspolitik på personaleområdet	175
9.3. Kort om datatilgængelighed	176
9.4 Særskilte ligestillingsmålsætninger	177
9.5 Måling af fremskridt og resultater	178
9.6 Udfordring: Hvordan måle fremskridt og resultater?	180
9.7 Udfordring: Hvordan måles en øget mandeandel i en personalegruppe?	180
9.8 Udfordring: Hvordan fastsætte måltal?	184
9.9 Målsætninger om at sikre ligeløn	188
9.10 Hvad viser landsdækkende løntal?	189
9.11 Kønsopdelte data for lokale tillæg	190
9.12 Udfordring: Forskelle i gennemsnitslønnen for kvinder og mænd	193
9.13 Udfordring: Lige grundløn for arbejde af samme værdi	195
9.14 Lederlønnings	197
 <b>KAPITEL 10 – PERSONALEOMRÅDET II: LEDELSE</b>	 <b>202</b>
10.1 Kønsfordeling i kommunernes ledelse	202
10.2 Flere kvinder i ledelse	206
10.3 Udfordring: Definitioner af 'kønsbalance'	208
10.4 Avancementsmuligheder for kvinder og mænd	212
10.5 Udfordring: Datakvalitet	215



<b>DEL 4</b>	<b>223</b>
<b>KAPITEL 11 – ANBEFALINGER</b>	<b>224</b>
Statistik om kønsligestilling gøres mere tydelig og brugervenlig	224
Mere klare målsætninger for ligestilling i kommunerne	226
<b>FORFATTERPRÆSENTATION</b>	<b>228</b>
<b>BILAG</b>	<b>229</b>
<b>REFERENCER</b>	<b>241</b>
<b>NOTER</b>	<b>245</b>

# FORORD

Al velfunderet ligestillingsarbejde bygger på kønsopdelte data. Det er derfor vigtigt, at der er viden om kønsrelaterede barrierer, incitamenter og behov på alle samfundsområder. Det begynder med data, når målene skal formuleres. Og det slutter med data, når resultaterne skal evalueres.

I Danmark har alle offentlige myndigheder pligt til kønsmainstreaming, dvs. til at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i planlægning og forvaltning på deres område. Alle politikere og administratorer har populært sagt to kasketter på. De har både ansvar for deres primære ressortområde og ansvar for at styrke ligestilling. Det gælder også i kommunerne.

Institut for Menneskerettigheder har i denne rapport valgt at sætte fokus på den statistiske side af kønsligestillingen i kommunerne. Hvad kan kønsopdelte data bruges til, og hvor findes de? Har den enkelte kommune adgang til de kønsopdelte tal, den har brug for, og bliver de brugt? Indrapporterede data fra kommunernes ligestillingsredegørelser analyseres, dels for nærmere at belyse indsatsen i den enkelte kommune, dels for at belyse, hvilket køn og hvilke områder som kommunerne retter deres opmærksomhed mod i arbejdet for at fremme ligestilling. Rapporten omhandler sidst, men ikke mindst, Danmarks Statistiks meget vigtige rolle som indsamler og formidler af ligestillingsrelevante data på nationalt plan.

Der foregår løbende en bredt funderet indsats for at styrke arbejdet med ligestilling og kønsmainstreaming i kommunerne. Vi håber, at rapporten kan være en inspirationskilde både til ligestillingsarbejdet i den enkelte kommune og til den centrale støtte, som Danmarks Statistik, Kommunernes Landsforening og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold yder til kommunerne.

Louise Holck  
Vicedirektør

Maria Ventegodt Liisberg  
Ligebehandlingschef

# RESUME

## KOMMUNERNES CENTRALE ROLLE FOR FREMME AF LIGESTILLING

Som den største serviceleverandør i den offentlige sektor hviler der et stort ansvar på kommunerne. De skal sikre, at ingen medborger får en dårligere service eller færre ressourcer tildelt, alene fordi han eller hun tilhører et bestemt køn. Ligestilling er en lovfæstet rettighed.

Kommunerne har både som store arbejdspladser og gennem deres indflydelse på borgernes hverdagsliv de bedste forudsætninger for at realisere ligestilling – ikke blot som en formel rettighed, men også ved at være med til at skabe reel ligestilling mellem kønnene.

Rapporten viser, at kommunernes aktuelle indsats på ligestillingsområdet er højest varierende. Enkelte kommuner er meget aktive, særligt er nogle kommuner aktive på personaleområdet, men generelt er aktivitetsniveauet relativt lavt i hovedparten af kommunerne. På den baggrund bidrager rapporten med overvejelser, som kan kvalificere og styrke den kommunale indsats – med særligt fokus på betydningen af relevante kønsopdelte data.

## SOLIDE DATA ER EN FORUDSÆTNING FOR LIGESTILLING

Formålet med rapporten er at inspirere og støtte kommunerne i deres daglige arbejde med kønsmainstreaming og ligestillingspolitik. Rapporten belyser en række centrale spørgsmål hertil, fx: – Hvad er en

ligestillingsstatistik? – Hvordan formidles relevante kønsopdelte tal til vurderingen af ligestillingsforhold for kvinder og mænd? – Hvilke analyser bør være til rådighed for kommunens fastlæggelse af ligestillingsmål? – Hvilke faldgruber melder sig typisk, når tal om kvinder og mænds livssituation skal analyseres? – Hvilke datatyper tilbydes kommunerne, når det gælder statistik med relevans for ligestilling?

I rapportens **del 1** perspektiveres kønsmainstreaming belyst ud fra tre væsentlige vinkler:

**Reglerne:** Hvad siger reglerne om forpligtelsen til mainstreaming? Set med de retlige briller belyser jurist **Kirsten Precht** ligestillingslovenes forskellige krav. En stærk lovgivning, som tydeligt beskriver myndighedernes forpligtelser og opgaver, er første forudsætning for en vellykket indsats. Forfatteren peger på, at mainstreamingprocessen i bedste fald skaber en dynamik, som sætter alle ligestillingslovgivningens virkemidler i spil og på den måde understøtter en langsigtet indsats.

**Tallene:** Hvordan ser Danmarks nationale statistikmyndighed på sin forpligtelse til at kønsmainstreame sine opgaver? Afdelingsdirektør i Danmarks Statistik **Niels Ploug** giver en gennemgang af den danske ligestillingsstatistik. Med inspiration fra de nationale statistikmyndigheder i Sverige og Norge, hvor de i flere år har gennemført en mere systematisk indsamling og formidling af ligestillingsstatistik, diskuteres, hvad vi i Danmark kan lære af de nordiske erfaringer. Mulighederne for at benytte lettilgængelig statistik til kommunernes mainstreamingsarbejde bliver desuden belyst med en række eksempler på kønsbestemte forskelle og ligheder på tværs af det kommunale danmarkskort.

**Politisk praksis:** Hvad sker der i kommunerne, når det gælder mainstreaming? Kønsforsker og sociolog **Karen Sjørup** reflekterer i sit bidrag over eksempler på ligestillingspraksis, vi kan møde rundt om i kommunerne. Hun betoner særligt vigtigheden af, at kommunerne i deres indsats vogter sig for kønsstereotyper. Kønsrettede tiltag kan i værste fald risikere at gøre 'ondt værre', såfremt de baserer sig på forenklede og fordomsfulde opfattelser af kvinders og mænds behov. I kapitlet fokuseres på områder – børn og unge, fritid, beskæftigelse og ældre – hvor det er vigtigt at analysere, om kommunens serviceydelser på en ligeværdig måde matcher kvinder og mænds forskellige livssituation.

Rapportens **del 2** handler om, hvor lokalpolitikere og kommunale medarbejdere kan finde frem til relevante kønsopdelte data. Her gennemgår kønsforsker og statistiker **Inge Henningsen** adgangen til hovedkilderne både i form af nationale og lokale data. Databaserne omfatter først og fremmest Statistikbanken hos Danmarks Statistik samt statistikmodulet SIRKA fra Kommunernes Landsforening. Her gennemgås udvalgte, konkrete eksempler på statistikker, som belyser forskelle mellem kvinder og mænd.

### HVAD FORTÆLLER DE KOMMUNALE LIGESTILLINGSREDEGØRELSE?

I rapportens **del 3** dykker kønsforsker og statistiker **Inge Henningsen** ned bag de mange tal og oplysninger, som de fremgår af kommunernes indberetninger til ligestillingsredegørelsen for 2011.

Teksten giver et detaljeret indblik i kommunernes arbejde med ligestilling. Her diskuteres mulighederne set ud fra den enkelte kommunes og et landsdækkende perspektiv. Desuden belyses, hvorvidt der er en sammenhæng mellem adgang til kønsopdelte data og kommunens aktivitetsniveau på ligestillingsområdet. Endvidere diskuteres kommunernes prioritering

af forvaltningsområder såvel som målgruppen for deres aktiviteter for ligestilling.

Kommunerne løfter også en vigtig ligestillingsforpligtelse som arbejdsgivere. Det gælder særligt personalepolitikens indflydelse på ligeløn for arbejde af samme værdi, rekruttering af det underrepræsenterede køn på det kommunale ledelsesniveau samt udfordringen med skæve kønsfordelinger på kommunens arbejdspladser. På personaleområdet bliver forbedringsmuligheder af opgørelsesmetoderne for løn- og personaledata diskuteret.

Vigtigheden af klare lokalt fastsatte målsætninger samt præcise og realistiske måltal for ligestilling i kommunen diskuteres desuden som et gennemgående tema for alle ligestillingsområder.

### ANBEFALINGER OM STYRKEDE STATISTIKKRAV

I **del 4** formulerer Institut for Menneskerettigheder en række anbefalinger, som specifikt handler om det statistiske fokus på ligestillingsarbejdet i kommunerne. Anbefalingerne omhandler behovet for, at lovgivningen fastlægger Danmarks Statistiks forpligtelse til at indsamle og formidle kønsopdelte data og ligestillingsstatistik. Endvidere anbefaler instituttet, at kommunerne udvikler deres ligestillingspolitiske målsætninger.

# SUMMARY

## THE IMPORTANT ROLE OF THE MUNICIPALITIES IN PROMOTING GENDER EQUALITY

As the largest service provider in the public sector, the Danish municipalities have a major responsibility. The municipalities must ensure that no citizen receives poorer service or fewer resources because he or she belongs to a specific sex. Gender equality is a statutory right.

As major employers, and through their influence on citizens' everyday life, the municipalities are in the best position to realize equality, not only as a formal right, but also by helping to create actual equality between the sexes.

The report shows that the municipalities' current efforts in the area of gender equality are highly variable. Some municipalities are very active, especially in terms of personnel administration, but in general the level of activity in most of the municipalities is relatively low. Viewed in the light of these facts, the report offers considerations to help upgrade and strengthen municipal efforts, with special focus on the importance of relevant sex-disaggregated data.

## ROBUST DATA IS A PREREQUISITE FOR EQUALITY

The purpose of this report is to inspire and support the municipalities in their daily work with gender mainstreaming and gender equality policy. The report discusses a number of key questions, such as: What are gender



statistics? How is relevant data disaggregated by sex disseminated? What kinds of analyses should be available to the municipalities when formulating gender equality goals? What pitfalls typically arise when statistics on the life situations of women and men are analyzed? What types of data should be made available to the municipalities in terms of gender relevant statistics?

**In Part One** of the report, gender mainstreaming is discussed from three key perspectives:

**The Rules:** What does the rules say about the obligation to mainstreaming? Writing from a legal point of view, legal adviser **Kirsten Precht** describes the various requirements of the Consolidation Act on Gender Equality. A strong legal framework that clearly spells out the authorities' obligations and tasks is the first prerequisite for a successful effort. The author suggests that at its best, the mainstreaming process creates a dynamic that utilizes all the tools of equality legislation and in this way supports a long-term effort.

**The numbers:** How does the Danish national statistics institute Statistics Denmark view its commitment to gender main stream its tasks? The director of Social Statistics, **Niels Ploug**, reviews the Danish gender statistics. Inspired by the national statistics authorities in Sweden and Norway, where there has been a more systematic collection and dissemination of gender statistics over several years, Ploug describes what we in Denmark can learn from the Nordic experiences. The possibilities of using accessible statistics for the mainstreaming work in the municipalities' is also clarified by several examples of gender-related differences and similarities across the municipal map of Denmark.

**Political practice:** What takes place in the municipalities when it comes to mainstreaming? Gender researcher and sociologist **Karen Sjørup**, reflects on examples of gender equality practices in the municipalities in her contribution. She highlights the importance of safeguarding against gender stereotypes in the municipalities mainstreaming efforts. At worst, initiatives for women or for men only potentially make matters worse, if these efforts are based on simplistic and biased perceptions of women's and men's needs. The chapter focuses on areas such as children and youth, leisure, employment and elderly people, where it is important to analyze whether municipal services match women's and men's different life situations in an equitable way.

**Part 2** of the report describes how local politicians and municipal employees can locate relevant data disaggregated by sex. The gender researcher and statistician **Inge Henningsen** reviews the access to the primary sources, of both national and local data. The databases primarily include the Statistical Database at Statistics Denmark and the SIRKA statistical module from Local Government Denmark (the association of Danish municipalities/ KL). Henningsen discusses specific examples of statistics that highlights differences between women and men.

### **WHAT DO THE GENDER EQUALITY REPORTS FROM THE MUNICIPALITIES TELL?**

In **Part 3** of the report, gender researcher and statistician Inge Henningsen probes behind the many facts in gender equality reports for 2011 from the municipalities.

The text provides a detailed insight into the municipalities' activities on gender equality. The possibilities are discussed from the perspective of both

the individual municipality and at national level. Henningsen also discusses whether there is an association between access to data disaggregated by sex and the municipality's level of activity in the field of gender equality. In addition, the municipality's prioritization of administrative areas as well as the gender of the target groups is discussed.

The municipalities also carry out an important gender equality obligation in their capacity as major employers. This applies particularly to the impact of personnel policy on equal pay for equal work, job recruitment of the under-represented sex into the municipality's management positions and the challenge posed by the strong gender segregation in municipal workplaces. In the area of personnel administration, opportunities for improving methods of calculating wage and personnel data are discussed.

The importance of clear, locally defined objectives and precise and realistic targets for gender equality at municipal level, are also discussed as a general theme in all aspects of equality.

## **RECOMMENDATIONS FOR STRENGTHENING STATISTICAL REQUIREMENTS**

In **Part 4**, the Danish Institute for Human Rights formulates recommendations that deal specifically with the statistical focus on gender equality efforts in the municipalities. The recommendations include the need for legislation that will set out Statistics Denmark's obligation to collect and disseminate data disaggregated by sex and gender statistics. In addition, the institute recommends that the municipalities develop their gender equality objectives.





# KAPITEL 1

## INTRODUKTION TIL KØNSMAINSTREAMING

Af Kirsten Precht

### 1.1 HVAD ER KØNSMAINSTREAMING?

Dette kapitel belyser begrebet kønsmainstreaming fra tre vinkler: den juridiske, den politiske og den administrative. Mainstreamingkonceptet kan, hvis det får gennemslag i praksis, fungere som en overordnet strategi, som skaber grundlag for fremdrift i ligestillingen og en aktiv brug af de forskellige virkemidler i ligestillingspolitikken. Endelig belyses også behovet for indsamling og formidling af ligestillingsstatistik.

Kønsmainstreaming<sup>1</sup> er en central del af ligestillingspolitikken, både i Danmark, Europa og internationalt. Den er et ligestillingsværktøj, som kan forstås både som en retlig norm, en politisk strategi og et generelt metodisk princip for offentlig administrativ praksis. Det er de offentlige myndigheder i Danmark, dvs. de statslige, regionale og kommunale myndigheder, der har ansvaret for at løfte mainstreamingopgaven.

Kønsmainstreaming hjælper politikere og administratorer på alle områder med at opdage og løse ligestillingsproblemer, som kan være indlejret i samfundets traditioner, normer, regler og administration. Den bidrager til at udvikle ligestilling som politikområde ved at understøtte målsætning, saglighed og kvalitet i samfundets indsats for ligestilling. Kønsmainstreaming er på den måde et ligestillingsværktøj for alle offentlige myndigheder, uanset ressource. Den er myndighedens hjælpemiddel til at sikre, at der ikke sker diskrimination, og at der løbende er en fremdrift mod mere ligestilling i samfundet.

Mainstreaming er, som det fremgår, en sammensat størrelse, og der er mange opfattelser af, hvad kønsmainstreaming er. Ingen er imidlertid i tvivl om, at målet er at opnå/fremme kønsligestilling. Når man ønsker at få en større forståelse for opgaven, kan indfaldsvinklen både være teoretisk og begrebsafklarende eller mere praktisk og vejledende. Den kan være fokuseret på det politiske, det juridiske eller det metodiske. I denne introduktion til begrebet forsøger vi at samle det hele og beskrive nogle væsentlige aspekter af denne centrale offentlige opgave.

Begrebet mainstreaming har internationale rødder. Kønsmainstreaming blev udviklet som politisk strategi og metode for at fremme kvinders position og kønsbalancen mellem kvinder og mænd i samfundet, og begrebet indgår i den internationale ligestillingsdiskussion, bl.a. på FN's Verdenskvindekonferencer og i Europarådet. Der er også kommet bidrag til at udvikle strategi og metoder fra internationalt miljøarbejde.

FN formulerede i 1997 følgende definition af kønsmainstreaming:<sup>2</sup>

"At mainstreame et kønsperspektiv beskriver den proces, hvor der iværksættes en vurdering af konsekvenserne for kvinder og mænd i enhver planlagt handling, herunder lovgivning, politikker og programmer, i ethvert område og på alle niveauer. Det er en strategi til at gøre kvinders såvel som mænds bekymringer og erfaringer til en integreret dimension af udformning, gennemførelse, overvågning og evaluering af politikker og programmer inden for alle politiske, økonomiske og samfundsmæssige områder, således at kvinder og mænd drager ligelige fordele, og ulighed ikke bliver videreført. Det ultimative mål er at opnå kønsligestilling."

Europarådets omfattende rapport om mainstreaming<sup>3</sup> er blevet et centralt dokument på området, hvilket også afspejles i de formuleringer, man finder i den danske ligestillingslov. Europarådet definerer kønsmainstreaming som:

”... (Re)organisering, forbedring, udvikling og evaluering af de politiske processer, således at et kønsligestillingsperspektiv bliver indarbejdet i alle politikker på alle niveauer og i alle stadier af de aktører, som normalt er involveret i politikformulering.”

På EU-niveau er kønsligestilling reguleret omfattende både på traktatniveau og i en række direktiver.<sup>4</sup> EU fastlægger ligestilling mellem kvinder og mænd som en opgave, en værdi og et grundlæggende princip. På traktatniveau beskriver fx artikel 8 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde en central mainstreamingmålsætning, som lyder:

”I alle sine aktiviteter tilstræber Unionen at fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder.”

I direktivet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i beskæftigelse og erhverv<sup>5</sup> pålægges medlemsstaterne aktivt at tage hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformningen og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter på de områder, som er omhandlet i direktivet.

## 1.2 LOVGIVNING OM KØNSMAINSTREAMING

I Danmark er pligten til kønsmainstreaming fastlagt i flere ligestillingslove.<sup>6</sup> I denne sammenhæng tages udgangspunkt i ligestillingsloven,<sup>7</sup> som blev vedtaget i 2000 og lovfæstede den første danske regel om kønsmainstreaming.



Ligestillingsloven er en generel lov, som det kendes fra fx forvaltningsloven og offentlighedsloven. Loven introducerede på baggrund af et omfattende udvalgsarbejde<sup>8</sup> en systematisk regulering af ligestilling i Danmark i form af fastlæggelse af en række ligestillingsforpligtelser, som skal udføres af en bred kreds af ansvarlige myndigheder, organisationer og personer.

For at forstå, hvad kønsmainstreaming er, er det nødvendigt først at definere, hvad ligestilling er. Ligestillingslovens formålsbestemmelse § 1 lyder:

"Lovens formål er at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke seksuel chikane."

I bemærkningerne til § 1<sup>9</sup> er ligestilling defineret på følgende måde: "... Ved ligestilling forstås bl.a. lige integration i alle samfundets funktioner, herunder lige adgang til samfundets styrende organer, lige adgang til arbejdsmarkedet, lige muligheder for at få uddannelse og undervisning mv. Ligestilling skal således forstås bredt med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd, lige muligheder og lige rettigheder og omfatter alle forhold, herunder også private og rent personlige forhold. Ligestilling forudsætter ikke alene sikring af lige rettigheder og fravær af forskelsbehandling, men også en aktiv indsats for at fjerne faktiske kønsskævheder i alle samfundets forhold. Formålet er derfor understreget som på den ene side at sikre aktivt ligestillingsfremmende arbejde og på den anden at modvirke kønsdiskrimination og seksuel chikane."

Det konkrete valg af middel til at fremme ligestilling vil ofte være et spørgsmål af mere politisk karakter, fordi der er forskellige opfattelser af, hvordan ligestilling fremmes, og hvor langt man i givet fald skal gå. Diskussionerne om øremærket barsel til mænd og kvoter for flere kvinder i ledelse er gode eksempler på væsentlige spørgsmål, der ikke er enighed om. Nogle ønsker fokus på lige muligheder og individets eget ansvar for ligestilling, mens andre har fokus på lige resultater og ønsker om en samfundsmæssig indsats gennem nedbrydning af de strukturelle hindringer for ligestilling.

Loven indeholder en række regler, som i samspil med hinanden skal bidrage til at opfylde lovens formål, og som er beskrevet nedenfor i afsnit 3. De handler om forbud mod kønsdiskrimination, fremme af ligestilling, herunder adgang til positiv særbehandling, regler om de offentlige myndigheders overvågning af ligestillingsarbejde (ligestillingsredegørelser mv.) og regler om kønssammensætning i offentlige udvalg, ledelser mv. De mange forskellige virkemidler understreger, at politikområdet ikke kan reduceres til beskyttelse af individer mod diskrimination.

Af særlig betydning er pligten til kønsmainstreaming i § 4, der siger:

”Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.”

§ 4 giver alle offentlige myndigheder ret og pligt til at arbejde for ligestilling mv. som en integreret del af deres sædvanlige opgavevaretagelse, dvs. både i forhold til borgerne og i forhold til myndighedens forvaltningsområde og personale. Politiske og administrative ledere og ansatte skal, som led i deres funktion og svarende til deres ansvar, integrere hensyntagen til ligestilling i

deres arbejde. På denne måde har alle offentlige myndigheder som en del af deres mainstreamingforpligtelse fået tildelt en rolle som håndhævere af ligebehandlingsprincippet på deres respektive ressortområder. Der bruges flere betegnelser for det ligestillingsværktøj, som er beskrevet i § 4. "Kønsmainstreaming" er hidtil almindeligt brugt blandt ligestillingsaktører, men ordet er svært at bruge i den almindelige debat. Loven indeholder ingen anden betegnelse end "offentlige myndigheders forpligtelser".

Ligestillingsministeriet erstattede i 2013<sup>10</sup> betegnelsen "kønsmainstreaming" med betegnelsen "ligestillingsvurdering". Betegnelsen "ligestillingsvurdering" har hidtil været anvendt om den særlige del af mainstreamingindsatsen, som omfatter ligestillingsvurdering i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag. Den svenske betegnelse for kønsmainstreaming er "jämställdhetsintegrering", mens man i Storbritannien bruger "equality duty". Denne rapport anvender fortsat betegnelsen "kønsmainstreaming".

Både ligebehandlingsloven og ligelønsloven har selvstændige bestemmelser om pligt til kønsmainstreaming på de to loves områder.<sup>11</sup>

Pligten til kønsmainstreaming i det offentlige anses for at være en af de store nyskabelser i moderne ligestillingslovgivning.<sup>12</sup> I lande som fx Sverige er ligestillingsintegreringen solidt understøttet af en bred politisk opbakning, betydelige ressourcer og en veludbygget organisatoriske forankring, mens andre lande, herunder Danmark, står noget svagere med hensyn til opbakning, ressourcer og forankring.<sup>13</sup> En årrække efter strategiens implementering peger nationale og internationale eksperter imidlertid på, at mainstreamingstrategien mest har karakter af en formel øvelse, fordi konceptet ikke er forankret som en del af organiseringen og måden, man arbejder på i det offentlige.<sup>14</sup>

### 1.2.1 KØNSMAINSTREAMING SOM RETLIG STANDARD

Reglen i ligestillingslovens § 4 kan opfattes som en retlig standard eller en god-skik-regel, der først får konkret indhold gennem udfyldning i praksis, primært forvaltningspraksis. En retlig standard bruges normalt som betegnelse for regler/retningslinjer, der er forholdsvis åbne og upræcise, som skal udfyldes i praksis, og som kan ændre indhold over tid i takt med samfundsudviklingen. Retlige standarder som "god markedsføringsskik" eller "god regnskabsskik" er eksempler på standarder, der udfyldes af domstolene.<sup>15</sup>

Som der fremgår nedenfor i afsnittet om håndhævelse, udfyldes reglen om kønsmainstreaming ikke eller ikke primært ved domstolene, men derimod gennem forvaltningspraksis i staten, regionerne og kommunerne. Det bliver dermed vigtigt at synliggøre den gode praksis, som udfylder den vage formulering i § 4, dvs. den forvaltningspraksis, som viser, hvad der er god skik, når det offentlige skal kønsmainstreame.<sup>16</sup>

Mainstreamingforpligtelsen i § 4 kan beskrives som pligter, der gælder sammen med og som supplement til de grundlæggende regler om forbud mod diskrimination. Det må derfor være et mindstemål for juridisk korrekt opfyldelse af mainstreamingforpligtelsen, at myndigheden overvåger og tilstræber, at forbuddet mod diskrimination håndhæves effektivt inden for myndighedens ressortområde.<sup>17</sup> Det er i øvrigt ikke klart, hvad denne supplerende forpligtelse til at fremme ligestilling yderligere går ud på. Klart er dog, at forpligtelsen vedrører "... arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling ...", hvilket må forudsætte et vist solidt vidensniveau på ligestillingsområdet. En forudsætning for korrekt opfyldelse af forpligtelsen må være, at myndighederne kender ligestillingslovgivningen og de underliggende faktuelle forhold og lægger denne viden til grund for deres indsats for ligestilling. Når det gælder personaleområdet, er det især

ligebehandlings- og ligelønslovens rammer og muligheder, der er relevante. Når det gælder hele det øvrige område for forvaltning og planlægning, i kommunerne fx serviceydelser på biblioteker eller i sportsklubber, er det ligestillingslovens forskellige virkemidler, der er relevante. Bestemmelsen i § 4 er vagt formuleret, men ligestillingsloven, de tilhørende bekendtgørelser<sup>18</sup> og vejledninger på området<sup>19</sup> yder information, vejledning og rådgivning.

Denne forudsætning for korrekt opfyldelse af mainstreamingpligten, som bl.a. peger på betydningen af indsatsens juridiske rammer, er ikke udtryk for et synspunkt, som sigter på at begrænse ligestillingsindsatsen til en snæver individuelt orienteret beskyttelse. Det handler tværtimod om at synligøre alle lovens virkemidler, herunder også de strukturelle og de forebyggende, sådan at de i højere grad kan understøtte et langsigtet arbejde i kommunerne.

På baggrund af den vage formulering af ligestillingslovens § 4 har Institut for Menneskerettigheder anbefalet, at indsatsen for at fremme ligestilling i Danmark kan styrkes ved, at lovgivningen fastlægger flere konkrete handlepligter for de offentlige myndigheder, når de skal opfylde deres mainstreaming- eller aktivitetspligt på ligestillingsområdet. Det kan være pligt til at kortlægge forskelle ved hjælp af kønsopdelte data eller pligt til at evaluere udvikling af ligestilling, fx gennem måltal.<sup>20</sup>

### 1.2.2 KØNSMAINSTREAMING SOM POLITISK STRATEGI OG SOM FORVALTNINGSPRAKSIS

Mainstreamingkonceptet er ud over at være en retlig norm i ligestillingsloven også en politisk strategi for, hvordan man fremmer ligestilling, og en metode at arbejde efter i forvaltningen. Opgaven er som beskrevet, at myndigheden skal arbejde for ligestilling og skal indarbejde ligestilling i al sin planlægning og forvaltning.

En afgørende forudsætning for, at ligestilling kan integreres, er, at de relevante ligestillingsmål defineres. Myndigheden skal fastlægge retningen for arbejdet, dvs. beslutte en ligestillingspolitik for sit område. I mange tilfælde vil det være nødvendigt at "måle ligestillingen", dvs. kortlægge, og derefter kontinuerligt følge områdets udvikling ved hjælp af kønsopdelt statistisk for at identificere de ligestillingsproblemer, som er vigtige, og derefter udstikke de relevante konkrete ligestillingsmål. Uden en ligestillingspolitik kan de ansvarlige på de respektive ressortområder ikke arbejde for eller integrere ligestilling, dvs. foretage de vurderinger og valg, som mainstreamingforpligtelsen pålægger dem. Myndigheden skal med andre ord acceptere, at den ud over at varetage sine ressortområder også skal arbejde politisk og administrativt med og for ligestilling – som led i denne varetagelse af ressortområder.

Når målene er lagt, skal de forfølges i praksis, dvs. indarbejdes i alle relevante led af myndighedens aktiviteter. Sagsange og beslutningsprocesser skal indrettes, sådan at det sker. Personale skal uddannes, ansvar for opgaven defineres, og opfølgning sættes i system etc. Det område, inden for hvilket offentlige myndigheder skal arbejde for mainstreaming, omfatter både personaleadministrationen i det offentlige (rekruttering, karriereudvikling og fastholdelse/afskedigelse, løn mv.) og varetagelsen af ressortområdet i form af myndighedsudøvelse (beslutning af forvaltningsafgørelser om tilladelser, tildeling af ydelser mv.) og præstation af tjenesteydelser, dvs. offentlig service, fx undervisning, sundhedsydelser, pasning af diverse persongrupper (børn, ældre med flere) og meget andet.<sup>21</sup>

Der er selvfølgelig stor forskel på de aktiviteter, som det kan være relevante at mainstream. De offentlige myndigheders opgaver er meget forskellige. Er det et lovforslag eller en lovpakke på et stort og vigtigt samfundsmæssigt

område som fx kontanthjælp? Er det et forslag til kommunalbestyrelsen om ændring af takster på børneinstitutionsområdet eller evaluering af kommunens biblioteks- eller sportstilbud? Er det den løbende overvågning af, at der ikke sker diskrimination i forbindelse med afgørelser, administration, kommunikation mv.? Eller er det en informationsfolder?

For hvert initiativ skal de relevante sagsbehandlere sørge for, at oplysninger om 1) ligestillingsmålsætning, 2) kønsfordeling i brugergruppen og 3) kvinders og mænds adfærd og behov på området kendes og vurderes som led i den sædvanlige sagsbehandling samt – hvis det handler om et initiativ, som skal besluttet af politikere – tydeliggøres for disse beslutningstagere.

Uanset hvilke opgaver det drejer sig om, bør myndigheden skabe betingelserne for, at sagsbehandlere, som normalt beskæftiger sig med et fagområde, er i stand til også at tage hensyn til målsætninger og oplysninger vedrørende ligestilling i deres sædvanlige sagsbehandling. Formålet med mainstreamingpligten er at sikre, at ligestilling ikke blot medtænkes som et isoleret hensyn en gang imellem, men indgår i form af hensyntagen til ligestillingsmål i myndighedens planlægning og forvaltning. Den langsigtede virkning af at have opstillet og anvende ligestillingsmål på alle politiske områder er, at disse hensyn efterhånden kvalificeres og integreres i det daglige arbejde i stedet for at blive opfattet som irrelevante og forstyrrende i en given aktuel situation. Varetagelsen af ligestillingshensyn kan på denne måde forbedre kvaliteten af planlægning og forvaltning.

Det daværende Ministeriet for Ligestilling og Kirke og nuværende Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har i handlingsplaner mv. peget på en række initiativer til styrkelse af indsatsen.<sup>22</sup> Ministeriet har iværksat en tværnordisk kortlægning af arbejdet i de nordiske lande<sup>23</sup> og

en række aktiviteter, som sigter på at styrke den samlede indsats, herunder en styrkelse af ligestillingsvurderingen af ministeriernes lovforslag og kommunernes borgerrettede ydelser gennem vejledning, information og opfølgning, styrket vejledning mv. af medarbejdere og chefer samt forenkling og fornyelse af ligestillingsredegørelserne.

### 1.2.3 HÅNDHÆVELSE AF MAINSTREAMINGPLIGTEN

Ligestillingsloven indeholder ingen sanktioner for tilsidesættelse af mainstreamingpligten. Ligebehandlingsnævnet er endvidere ikke kompetent til at behandle sager efter ligestillingsloven om manglende kønsmainstreaming.<sup>24</sup> Der er derimod mulighed for at benytte de administrative klageveje for manglende overholdelse af § 4, og der er mulighed for at klage til Folketingets Ombudsmand over bestemte forhold i den offentlige forvaltning.<sup>25</sup>

Man kan sige, at jo stærkere den politiske vilje til at prioritere ligestilling er, desto større gennemslagskraft vil mainstreaming have i forvaltning og planlægning. Hvis den politiske velvilje samtidig understøttes af en velfungerende forvaltningspraksis og ressourcer, er der gode praktiske muligheder for, at myndighederne opfylder sine forpligtelser – uanset at § 4 er vagt formuleret. Meget taler for, at det omvendte må gælde, nemlig at en tydelig formulering af myndighedens handlepligter i loven giver et bedre grundlag for opfyldelse af forpligtelsen, når den politiske velvilje svinder, eller når den administrative praksis er usikker. Eksperter har udtalt, at et så grundlæggende ligestillingsværktøj og -princip som kønsmainstreaming ikke bør afhænge af vekslende politisk velvilje, men skal forankres i de grundlæggende rettigheder.<sup>26</sup>

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at tilsynet med offentlige myndigheders opfyldelse af kønsmainstreamingpligten styrkes, og at det



overvejes, om det er muligt at fastlægge sanktioner for manglende opfyldelse. I den forbindelse har instituttet peget på muligheden for at tydeliggøre og eventuelt styrke den kompetence, som henholdsvis Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen og statsforvaltningerne har som tilsynsorganer i forhold til offentlige myndigheders overholdelse af lovgivningen.<sup>27</sup>

Lovgivning, som fastsætter klageadgang for manglende opfyldelse af det offentliges pligt til mainstreaming kendes fra andre lande. Et eksempel fra England handler om klage over regeringens budgettering. En kvindeorganisation indledte en retssag med at klage over, at regeringen ikke havde opfyldt den såkaldte "Gender Equality Duty" i forbindelse med annonceringen af sit store 2010-krisebudget. Klagen handlede bl.a. om, at regeringen ikke havde gennemført en "gender equality impact assesment" af de initiativer, som budgettet indeholdt. Det lykkedes ikke at få en fuld prøvelse af sagen, og budgettet blev implementeret. Regeringen gennemførte dog en begrænset "gender equality impact assesment" af nogle efterfølgende undersøgelser. Sagen verserede samtidig med, at den engelske ligestillingslovgivning blev forringet som helhed.<sup>28</sup>

### 1.3 LIGESTILLINGENS VIRKEMIDLER OG DYNAMIK

Ligestillingsloven fastlægger både begreber, pligter/rettigheder og de væsentlige metoder/værktøjer, som kan sættes i spil i ligestillingsarbejde på alle ressortområder.

Mainstreamingforpligtelsen fungerer ikke isoleret, men virker i samspil og modspil til ligestillingslovens forbud og øvrige virkemidler. Forbuddet mod diskrimination på den ene side og mainstreaming på den anden side kan fremstilles som forskellige modeller for ligestilling med karakteristiske forskelle, som fx:<sup>29</sup>

- Forbuddet har fokus på individuelle ofre i ad hoc-sager, mens mainstreaming er gruppeorienteret og handler om en systematisk indsats over for strukturelle forhold.
- Forbuddet går ud på at undlade noget, mens mainstreaming indebærer handlepligter.
- Forbuddet er bagudrettet, mainstreaming er fremadrettet.
- Forbuddet er konfliktorienteret, mens mainstreaming er samarbejdsorienteret.

Mainstreamingprocessen skaber med sit brede sigte en dynamik, hvor lovens virkemidler sættes i sammenhæng. Virkemidlerne består samlet set af forbud, positive særforanstaltninger, kønsmainstreaming og specialiserede aktivitetspligter.

Virkemidlerne er:<sup>30</sup>

- Forbud mod og definitioner af kønsdiskrimination (§§ 2, 2 a og 2 b).
- Undtagelse fra forbud mod kønsdiskrimination, som ikke kræver tilladelse (§ 3 a).
- Mulighed for konkret tilladelse til initiativer, som fremmer ligestilling ved at forebygge eller opveje kønsdiskrimination – positive særforanstaltninger (§ 3, stk. 1).
- Generel tilladelse til visse positive særforanstaltninger (§ 3, stk. 2, og Bekendtgørelse om fremme af ligestilling).
- Pligt til at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning – mainstreaming (§ 4).
- Specialiserede ligestillingspligter vedrørende monitorering – ligestillingsredegørelser (§§ 5-7).

- Specialiserede ligestillingspligter vedrørende kønssammensætning i udvalg og bestyrelser (§§ 8-13).
- Nationalt ligebehandlingsorgan (§ 14).

Hver enkelt værktøj har sit formål og sit praktiske anvendelsesområde, som afhænger af det konkrete formål med aktiviteten. Mainstreamingkonceptet kan, når det lykkes i praksis, skabe et dynamisk grundlag for systematisk kortlægning, analyse og udbedring af ligestillingsproblemer. Man kan også sige, at processen skaber en dynamik, hvor sammenhæng mellem de forskellige ligestillingsværktøjer sikres, og dermed kvaliteten i ligestillingspolitikken.

Kønsmainstreaming kan ikke erstatte specifikke politiske initiativer i form af specialiserede ligestillingspligter, fx om kønssammensætning. De specifikke regler kan derimod være et resultat af den løbende indarbejdelse af ligestilling i al politikformulering.<sup>31</sup> Gennem systematisk og kontinuerlig aktivitet med mainstreaming kan myndigheden få information om, hvor der er behov for nye initiativer til fremme af ligestilling. Myndigheden kan herefter pege på, om der er brug for nye strukturelle indsatser. Det kan være konkrete ligestillingspligter, dvs. nye handlepligter, fx om overvågning eller rapportering. Reglerne om måltal og udarbejdelse af en politik for flere kvinder i ledelse fra 2013 er et eksempel herpå.

Med de offentlige myndigheders pligt til at udarbejde ligestillingsredegørelser fastlagde ligestillingsloven i 2000 en specialiseret ligestillingspligt, som handler om, at myndigheden selv skal overvåge sin ligestillingsindsats og rapportere om den til ligestillingsministeren. Redegørelsen er, som det blev anført i lovbemærkningerne ved lovens indførelse, "et vigtigt instrument i forbindelse med gennemførelsen af mainstreaming-

princippet, idet det herved kan vurderes, hvor der især skal sættes ind med nye initiativer.”<sup>32</sup> Fx kan en kommunes ligestillingsredegørelse hjælpe kommunen med at overvåge, hvordan igangværende områder udvikler sig rent ligestillingsmæssigt, og om der er sammenhæng i kommunens og andre instansers indsats fra sektor til sektor. Understøtter ligestillingsinitiativer i folkeskolen og UU-centeret de tiltag, der fx gøres på erhvervsskoleområdet – og omvendt?

Myndigheden kan også vælge at iværksætte foranstaltninger til fremme af ligestilling, dvs. positiv særbehandling, hvis der på et område er grundlag for at forebygge eller afhjælpe ulighed på denne måde. De forskellige åbningstider for mænd og kvinder i svømmehaller er et eksempel på positiv særbehandling, som ministeren for ligestilling har tilladt.<sup>33</sup> På dette område er nogle typer aktiviteter tilladt af ligestillingsministeren i bekendtgørelsesform, mens de øvrige forudsætter en konkret tilladelse fra den pågældende ressortminister.

Bliver en kommune dømt for at overtræde ligestillingsloven i forbindelse med fx kommunens kommunikation, sådan som det er sket i en sag om ansøgning om friplads, hvor kommunen kun stilede afgørelsen om friplads til moren, selv om det var faren, der underskrev ansøgningen,<sup>34</sup> kan sagen give anledning til, at kommunen følger op og kontrollerer sin sagsbehandling og kommunikation generelt og sikrer, at den dels er fri for diskrimination og dels er egnet til at fremme ligestilling.

Bliver diskoteker eller andre dømt for at overtræde reglerne, kan det overvejes, om den generelle erhvervslovgivning, fx om bevillinger, kan indrettes sådan, at den motiverer til bedre overholdelse af forbuddet mod diskrimination.<sup>35</sup> En gennemgang af praksis<sup>36</sup> viser eksempler på

sagsområder, hvor den eksisterende håndhævelse ikke fungerer effektivt, i den forstand at der til stadighed opstår et betydeligt antal sager om overtrædelse. Det er tegn på, at et forbud mod diskrimination, som står alene, ofte ikke er effektivt. Det kan også være tegn på, at reglerne ikke er hensigtsmæssigt udformet.

Både terminologi og indhold i aktuelle undersøgelser<sup>37</sup> om den kommunale mainstreamingindsats tyder på, at det juridiske aspekt af indsatsen sjældent synliggøres. Indsatsen omtales typisk ikke som en pligt, men som en dagsorden eller en opgave, og aktiviteten har mere karakter af projekter/kampagner end af lovreguleret forvaltning. Der kan som nævnt ovenfor i afsnit 2.1 være behov for en større opmærksomhed på, at aktiviteten skal foregå inden for ligestillingslovgivningens rammer. Til gengæld kan man sige, at der også er behov for, at lovgivningen bliver nemmere at forstå og bruge for de aktører, der gerne vil undgå diskrimination og fremme ligestilling.

#### 1.4 SÆRLIGT OM KØNSOPDELTE DATA OG LIGESTILLINGSSTATISTIK

Kønsopdelte data skal tilvejebringes, være offentligt tilgængelige, og de skal være egnede til formålet. Samtidig skal de kommunikeres klart til brugerne. Der er behov for både **kønsopdelte data** og egentlig **ligestillingsstatistik**, som er to forskellige typer data. Kønsopdelte data viser forskelle og ligheder mellem individer af forskelligt køn inden for de eksisterende statistikområder, dvs. i statistikker, som ofte er indsamlet med et andet formål end at belyse ligestilling. Ligestillingsstatistik består derimod af specifikke kønsopdelte data, som er udvalgt, fordi de giver en værdifuld viden om ligestilling. Ligestillingsstatistik indeholder således kønsopdelte data, som er egnet til at belyse en valgt indikator for graden af målopfyldelse for ligestilling på et givet område.

I betænkningen, der dannede grundlag for vedtagelsen af ligestillingsloven i 2000,<sup>38</sup> anbefalede udvalget følgende vedrørende ligestillingsstatistik:

”Endelig indstiller Udvalget, at hvert enkelt ministerområde som led i gennemførelsen af mainstreaming forpligtes til at dække sit eget ressort med ligestillingsstatistik for både personale og relevante fagområder.”

I en forespørgselsdebat<sup>39</sup> forud for lovens vedtagelse havde Folketinget opfordret regeringen til bl.a. ”at tilvejebringe større viden om ligestillingsspørgsmål, herunder kønsopdelt statistik”.

Med vedtagelsen af loven blev spørgsmålet om tilvejebringelse af data især placeret hos det daværende Videnscenter for Ligestilling, hvis formål bl.a. var at understøtte bestræbelserne på at indarbejde ligestilling i al politik, planlægning og forvaltning.<sup>40</sup> Videnscenteret blev nedlagt efter kort tids virke.

EU ønsker med udgangspunkt i anbefalingerne fra Beijing Platform for Action at sikre tilvejebringelsen af kønsopdelte data til brug for ligestilling og mainstreaming. Det Europæiske Institut for Ligestilling, EIGE, har derfor i 2014 evalueret EU-medlemslandenes opgaver med ligestilling, mainstreaming og kønsopdelt statistik.<sup>41</sup> Når det gælder de såkaldt institutionelle mekanismer, som fx forpligtelserne for de nationale statistikleverandører, får Danmark 2 ud af 6 mulige point for vores opfyldelse af temaet ’produktion og formidling af kønsopdelt statistik’. Det lave pointtal skyldes, at Danmark ikke har en tilstrækkelig institutionel forankring i forhold til opgaven med formidling af statistikken.

Det er vigtigt, at der løbende produceres kønsopdelte data og viden om ligestilling, som giver grundlag for en kontinuerlig drøftelse af, hvad der er nødvendigt for at fremme ligestilling. Denne drøftelse skal både føres hos de ansvarlige myndigheder, gennem den politiske proces og generelt i befolkningen.

# KAPITEL 2

## KØNSMAINSTREAMING OG DANMARKS STATISTIK

Af Niels Ploug

### 2.1 INDLEDNING

Danmarks Statistik er som alle andre offentlige myndigheder forpligtet til at opfylde kravene i ligestillingslovens § 4<sup>42</sup> om at indarbejde ligestilling i sin forvaltning og planlægning. Danmarks Statistik forvalter som den nationale statistikmyndighed adgangen til statistiske oplysninger på en lang række områder, der er relevante i en ligestillingsmæssig sammenhæng.

Dette kapitel har flere formål. Der gives et billede af den måde, som relevante statistiske oplysninger formidles af Danmarks Statistik i et kønsligestillingsperspektiv. I Danmark findes ikke et officielt ligestillingsindeks, men det gør der i Sverige og Norge. Derfor indeholder kapitlet også en redegørelse for den måde, som Danmarks Statistiks søsterorganisationer i Sverige (SCB – Statistisk Central Bureau) og Norge (SSB – Statistisk Sentral Bureau) arbejder med beregningen og formidlingen af deres indeks for kønsligestilling. Som opfølgning på dette diskuteres det, hvordan Danmarks Statistik stiller statistiske oplysninger til rådighed for kommuner og andre offentlige myndigheder, som kan anvendes til arbejdet med kønsligestilling, og det illustreres med en række eksempler, hvordan elementer fra de andre skandinaviske landes ligestillingsindeks ville se ud i en dansk sammenhæng, altså hvordan det står til med kønsligestillingen på udvalgte områder i de danske kommuner. Afslutningsvist diskuteres de fremadrettede muligheder for arbejdet med et mere synligt statistisk fokus på kønsligestilling i Danmark.



Inden alt dette skal fordele og ulemper samt udfordringer ved arbejdet med kønsligestilling i statistisk sammenhæng kort omtales.

## 2.2 KØNSLIGESTILLING I STATISTISK PERSPEKTIV

Statistik er en meget stærk og enkel måde at formidle viden om centrale samfundsmæssige forhold på. Det gælder også, når der er fokus på kønsligestilling.

Samtidig er det også vigtigt, at man netop på grund af styrken i formidling baseret på statistik er både præcis og forsigtig i såvel anvendelse som formidling. Udsagnet om, at der findes tre slags løgne – løgn, forbandet løgn og statistik – tilskrives både den engelske premierminister Disraeli og den amerikanske forfatter Mark Twain, men uanset hvem der er ophavsmanden, så understreger det, at statistik skal omgås med varsomhed.

Det gælder ikke mindst statistik formidlet som indikatorer og indeks – og i den forbindelse særligt indikatorer baseret på statistik formidlet som sammensatte indeks.

Der findes ingen håndfaste og autoritative regler på området, men en række fornuftige krav og forholdsregler.

Det er en grundregel for al statistik, at det skal være veldokumenteret, således at brugerne kan se, hvor tallene kommer fra, hvordan de er blevet til den pågældende statistik, og hvilke forbehold der eventuelt er knyttet til anvendelsen af data. I al ordentlig statistik findes både data – statistikken i sig selv – og metadata – oplysninger om datagrundlaget og en vurdering af dets kvalitet.

Når det gælder statistik formidlet som indikatorer, er der desuden en række forhold, som der bør tages højde for.

Grundlæggende bør der udarbejdes et sæt af regler for udvælgelsen af indikatorer. Disse regler kan være mere eller mindre omfattende. Det mest omfattende eksempel fra den statistiske verden er nok de manualer, der er styrende for, hvordan nationalregnskabet udformes, og hvordan de data, der indgår i nationalregnskabet, danner grundlaget for beregningen af den mest kendte indikator for et lands økonomiske situation – væksten i bruttonationalproduktet.

Et så omfattende regelsæt er ikke noget krav, men også på kønsligestillingsområdet bør der ideelt set være et sæt regler for udvælgelse af indikatorer. Det kan fx være krav til, at indikatorerne skal have et forskningsmæssigt belæg for deres betydning for kønsligestillingen. Det betyder, at der skal være et teoretisk og/eller empirisk grundlag for at anføre, at den pågældende indikator har betydning for ligestillingen mellem kønnene. Vælger man således en indikator for fordelingen af barselsperioden på henholdsvis fædre og mødre, skal det være ud fra en forskningsmæssig begrundet antagelse om, at det fx har betydning for kønsligestillingen på arbejdsmarkedet i relation til bl.a. løn og karrieremuligheder.

Helt generelt må det være et krav, at en indikator er relevant i relation til det emne, der er fokus på. Når emnet er kønsligestilling, er det væsentligt at huske at have fokus på begge køn i sine mål. Et mål, der viser, at en stadigt større andel kvinder får en videregående uddannelse, måler kvinders succes i uddannelsessystemet, men måler ikke rigtig noget om kønsligestilling i en dansk kontekst. Et mål, der viser den kønsmæssige sammensætning af elever ved forskellige videregående uddannelser – læger, fysikere,

økonomer, humanister – har fokus på begge køn og er mere relevant i en kønsligestillingsmæssig sammenhæng.

Det vil være en styrke ved den statistiske måling på kønsligestillingsområdet, at der fra politisk hold er truffet beslutninger om en række centrale målsætninger, som der så bl.a. kan følges op på med statistik om udviklingen inden for de enkelte målsætninger. Det er en politisk opgave at fastsætte målsætningerne, mens det kan være en statistisk opgave at følge, hvordan det går med opfyldelsen af målsætningerne.

Endnu et relevant krav kan være, at de udvalgte indikatorer skal have fokus på områder, som de, der bliver gjort ansvarlige for tingenes tilstand, når indikatorerne publiceres, har indflydelse på. Hvis man, som det er tilfældet med kønsligestillingsindekset i Norge og i en række eksempler senere i dette kapitel fra Danmark, har fokus på forskelle og ligheder mellem kommuner, giver det god mening, at indikatorerne viser noget om forhold, som man har mulighed for at påvirke gennem beslutninger på kommunalt niveau. Det kan fx være kønssammensætningen på kommunale arbejdspladser, herunder kønssammensætningen af ledere på kommunale arbejdspladser.

Endelig er det også godt, hvis de udvalgte indikatorer er robuste, forstået på den måde, at de ikke svinger voldsomt meget op eller ned fra det ene år til det andet, men tværtimod viser en robust udvikling over tid. Og så er det heller ingen skade til, hvis indikatorerne er intuitive. Det vil sige, at det umiddelbart af folk flest vil blive opfattet som relevante for den problematik, som de er udvalgt til at belyse – fx kønsligestilling.

En udvælgelse af indikatorer baseret på rimelige og gennemskuelige regler og data til at belyse de udvalgte indikatorer er det, der skal til for at bevæge

sig fra en kønsopdelt statistik til en egentlig ligestillingsstatistik. Mens den kønsopdelte statistik, som det vil fremgå i det efterfølgende afsnit, kan være meget bred og dække rigtig mange samfundsmæssigt relevante områder, så er ligestillingsstatistikken snæver og har fokus på velvalgte indikatorer, der belyser områder, som man ud fra et bevidst og gennemskueligt valg vil sætte fokus på.

Det er en særlig udfordring, når man ønsker at anvende indeks for en række udvalgte indikatorer til at lave en rangordning af fx lande eller kommuner i relation til en given problematik som fx kønsligestilling. Det er udviklingen i den måde, man opgør og ikke mindst publicerer ligestillingsindikatorerne i Norge, der omtales nedenfor, et godt eksempel på. Udfordringen består kort fortalt i, at man ved at anvende et givet sæt indikatorer til en rangordning alt andet lige også dermed kan tages til indtægt for, at hver eneste af de enkelte indikatorer i udgangspunktet er lige vigtige – og nok så væsentligt også at de enkelte indikatorer måler så præcist, at det er muligt at foretage en rangordning, hvor der ofte vil være meget små forskelle på scoren for nummer 1 og nummer 20. Hvis man rangordner på baggrund af et ofte begrænset antal indikatorer, tager man også stilling til, at hver af disse indikatorer, fx forskellen mellem kvinders og mænds løn som en indikator og andelen af kvindelige ledere som en anden indikator, er lige væsentlige i relation til den overordnede problematik, som er kønsligestilling. Det er muligt, at det er tilfældet, men det vil være bedst, hvis man i så fald med henvisning til analyser og forskningsmæssige resultater kan henvise til, at det ser ud til at være tilfældet. Og hvis ikke man kan det, bør man overveje at undlade rangordningen, sådan som man har gjort i Norge, mens man i Sverige aldrig har rangordnet på kommunalt niveau. Ofte vil forskellene mellem kommunerne på de enkelte indikatorer, som det fremgår af nedenstående afsnit, hvor en række af de norske ligestillingsindikatorer er

anvendt på Danmark og danske data, være så lille, at det metodisk er bedst at dele kommunerne ind i en række grupper – i stedet for at have fokus på den enkelte kommune og dens eventuelle placering i en rangordning.

Ud over de metodiske udfordringer ved udarbejdelsen af en egentlig ligestillingsstatistik er der også datamæssige udfordringer.

I de skandinaviske lande – og ikke mindst i Danmark – findes der en omfattende statistisk viden baseret på oplysninger fra administrative registre. Herfra fås oplysninger om bl.a. befolkningsforhold, sundhed, indkomst, arbejdsmarked og uddannelse, jf. næste afsnit. De norske ligestillingsindikatorer baserer sig alle på data fra administrative registre.

Registerbaseret statistik er righoldig og relativt billig at producere, fordi man genbruger data, der er indsamlet til administrative formål. Det er også en styrke ved registerbaseret statistik, at man får oplysninger om hele befolkningen og ikke bare en stikprøve af befolkningen. En svaghed er, at man fra registrene selvfølgelig kun kan få oplysninger om forhold, der indgår i den administrative registrering af befolkningen. Og selv om disse oplysninger er mange, kan der, også i relation til kønsligestilling, være en række forhold, som man gerne vil have oplysninger om, som man ikke kan få fra registrene.

Det gælder fx den helt konkrete kønsarbejdsdeling på såvel arbejdspladser som i privatlivet – i hjemmet. Mens vi fra registrene ved nærmest alt, hvad der er værd at vide om kvinders og mænds placering på sektorer – privat eller offentlig – og på jobfunktioner – fx leder henholdsvis funktionær eller arbejder – på arbejdsmarkedet, så ved vi meget mindre om den konkrete udmøntning af arbejdet, som fx hvem der beslutter hvad, hvem der deltager i hvilke møder osv. Og i forhold til hjemmet og privatlivet ved vi også rigtig

meget om, hvem der er gift eller samboende med hvem, hvilke slags bolig de har – fx lejlighed eller parcelhus – og hvilke børn der er i familien – hjemmeboende børn, udeboende børn, fælles børn og børn fra tidligere forhold. Men vi ved meget mindre om den konkrete arbejdsdeling i hjemmet: hvem der bruger hvor meget tid på hvilke opgaver – madlavning, rengøring, oprydning, reparation – i hjemmet, og hvem der tager sig af børnene i relation til fritidsaktiviteter – bringe og hente – og skolearbejde, fx lektiehjælp.

Alt sammen forhold, som kan være relevante i en kønsligestillingsmæssig sammenhæng og dermed også relevante for indikatorer for kønsligestilling. Forholdet er imidlertid, at det kan være meget omkostningsfuldt at få disse oplysninger i et tilstrækkeligt omfang og en tilstrækkelig kvalitet til, at de kan indgå i et indeks for kønsligestilling. Det vil kræve fx meget omfattende spørgeskemabaserede tidsanvendelsesstudier, og hvis ambitionen er som med indeks baseret på data fra administrative registre at kunne sige noget om forholdene på kommunalt niveau, så vil det også kræve en meget stor stikprøve. Hvis man, som det er tilfældet med de registerbaserede indikatorer, gerne vil kunne sige noget om udviklingen år for år, så vil det også kræve, at man indsamler disse oplysninger på årlig basis. I en række lande, bl.a. Norge, gennemfører det statslige statistikbureau SSB (Statistisk Sentral Bureau) en tidsanvendelsesundersøgelse, men det sker med mange års mellemrum og med en stikprøve, der gør det umuligt at dele data op på kommunalt niveau.

### 2.3 KØNSMAINSTREAMING I DANMARKS STATISTIK

Køn er som nævnt en vigtig faktor i viden om og forståelsen af de samfundsmæssige forhold, der dækkes af Danmarks Statistiks statistikvirksomhed. Det er mest tydeligt på det personstatistiske område, der dækker statistikkerne om befolkning, arbejdsmarked og

indkomst, uddannelse og velfærd, mens det ikke spiller nogen stor rolle i erhvervsstatistikken og den økonomiske statistik.

I Statistikbanken© i Danmarks Statistik findes på de personstatistiske områder flere tusinde tabeller, hvor man som en fast facilitet kan vælge at få de mange statistiske oplysninger opdelt på køn – samt typisk også på alder og bopælskommune. Der er således nem og lettilgængelig statistik for alle potentielle statistikbrugere om forskelle og ligheder mellem mænd og kvinder. Dette er en nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrækkelig, betingelse for, at der med brug af statistik kan komme fokus på kønsmæssige forhold i det danske samfund.

Der skal således ofte mere til end blot, at tallene findes tilgængelige i Statistikbanken. Danmarks Statistiks løbende formidling af ny statistik finder sted ved udsendelse af NYT fra Danmarks Statistik. Her er tale om en formidling af nye tal, der dels gør opmærksom på, at der har fundet en opdatering af de eksisterende data sted, dels sætter de nye tal ind i en relevant og så vidt muligt aktuel sammenhæng. Dette sker ofte med fokus på køn og kønsforskelle.

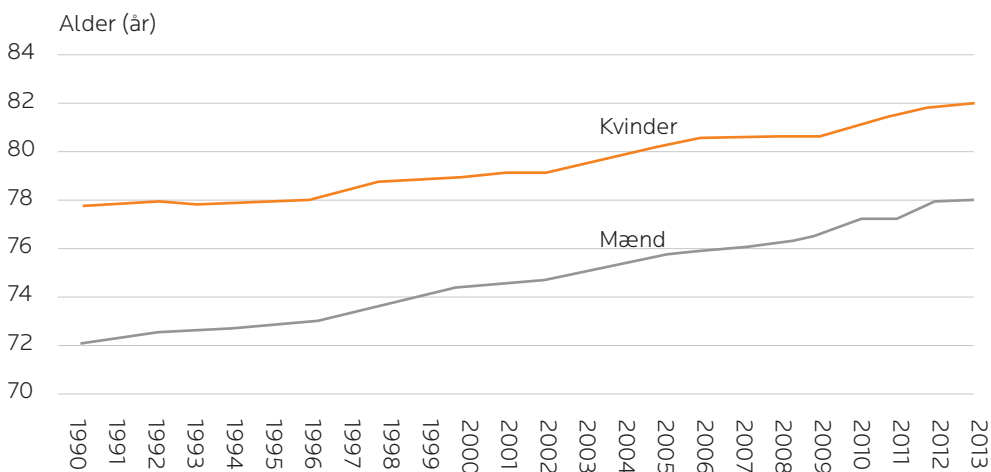
**Befolkningsstatistik** er et centralt område, også i relation til statistiske oplysninger, der er væsentlige på kønsligestillingsområdet.

I den mere grundlæggende befolkningsstatistik, der handler om udviklingen i folketallet, om fødsler og dødsfald og om udviklingen i befolkningens levetid, er der som noget helt naturligt meget ofte fokus på forskelle og ligheder mellem kønnene.

Det gælder også den NYT-artikel fra februar 2014, der med de nyeste tal om befolkningens levealder sætter fokus på udviklingen i middellevetiden.

Hovedbudskabet er, at middellevetiden fortsat er stigende, jf. figur 1. Samtidig fremgår det meget tydeligt af den figur, der understøtter budskabet, at der er en klar forskel på middellevetiden for mænd og kvinder. I begyndelsen af perioden – i 1990 – er forskellen på ca. 6 år, mens den med de nyeste tal er på ca. 4 år. Så den stigning i middellevetiden, der har fundet sted gennem mange år, har været større for mænd end kvinder, men kvinder har stadig et forspring på 4 år i forhold til mænd på dette område.

**FIGUR 1 MIDDELLEVETID FOR 0-ÅRIG**



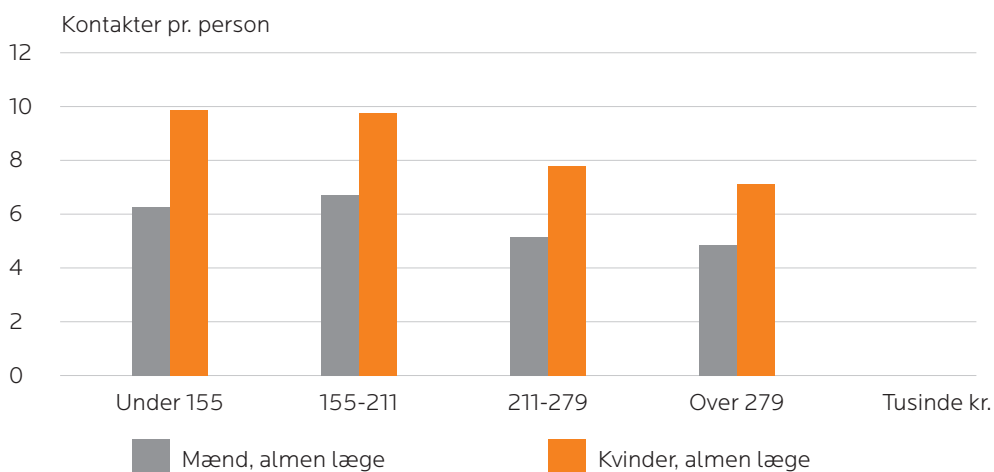
Kilde: NYT fra Danmarks Statistik, nr. 73 – 12. februar 2014

**Sundhedsstatistik** er et andet centralt område, hvor der er forskelle på forholdene mellem kønnene, der er afgørende vigtige i et samfundsmæssigt perspektiv.



Middellevetid og sundhed hænger sammen. Og det viser sig også i sundhedsstatistikken, at der er forskel på mænd og kvinders sundhedsadfærd. Det blev der bl.a. sat fokus på i statistikken om lægebesøg, jf. figur 2.

**FIGUR 2 KONTAKTER TIL ALMINDELIG LÆGE PR. PERSON EFTER FAMILIENS INDKOMSTNIVEAU, 2012**



Kilde: NYT fra Danmarks Statistik, nr. 259 – 15. maj 2013

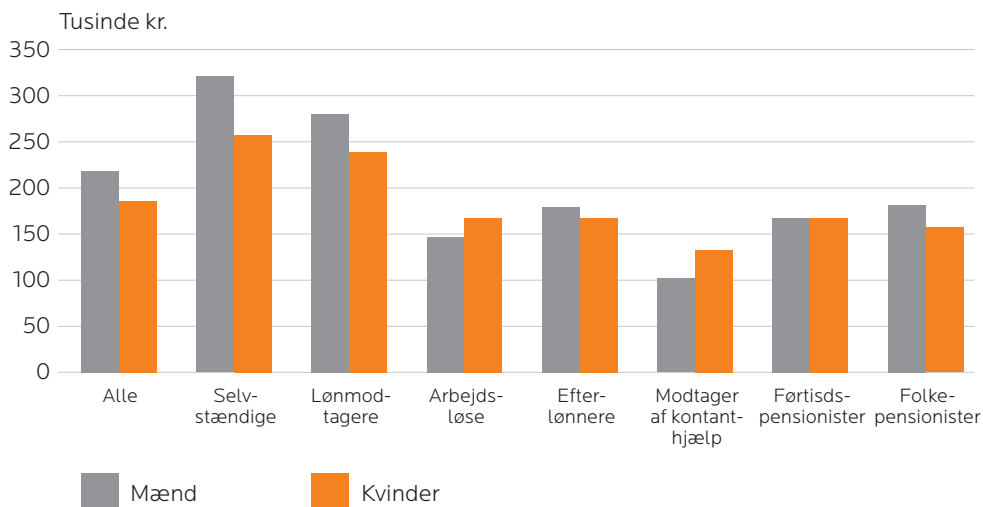
Her ses der på antallet af kontakter i løbet af et år til almindelig læge efter familiens indkomstniveau. Det ses meget tydeligt, at kvinder på tværs af indkomstniveau går hyppigere til læge end mænd. Det indikerer, at forskellen i kvinders og mænds middellevetid kan have noget at gøre med kønnenes forskellige sundhedsadfærd, men mere sikker viden om det vil kræve en mere dybtgående analyse, hvor der tages højde for alle kendte forhold, der har betydning for udviklingen i middellevetiden.

**Indkomst og arbejdsmarked** er andre centrale statistikområder, hvor et fokus på forskelle og ligheder mellem kønnene er væsentligt.

Ligesom det er kendt og veldokumenteret, at der er forskel mellem mænd og kvinder med hensyn til levetid og sundhedsadfærd, så er der også væsentlige forskelle, når det gælder økonomi og job. Det afspejler sig også i Danmarks Statistiks formidling af statistik på disse områder.

Figur 3 viser den disponible indkomst – altså indkomsten efter skat – fordelt på socioøkonomiske grupper og køn for indkomståret 2012.

**FIGUR 3 DISPONIBLE INDKOMST PÅ SOCIOGRUPPER OG KØN, 2012**



Kilde: NYT fra Danmarks Statistik, nr. 682 – 17. december 2013

Figuren viser, at kvinders gennemsnitlige disponible indkomst i 2012 var 36.000 kr. mindre end mænds. Den viser også, at erhvervsaktive mænd – selvstændige og lønmodtagere – har noget højere indkomst end erhvervsaktive kvinder, mens forskellene er noget mindre blandt de ikke erhvervsaktive. Arbejdsløse kvinder og kvinder på kontanthjælp har faktisk en smule højere disponibel indkomst end mænd i en tilsvarende forsørgelsessituation, hvilket kan skyldes, at flere kvinder end mænd i den forsørgelsessituation har forsørgerpligt over for børn.

Indkomst og arbejdsmarkedsplacering hænger ofte sammen således, at en del af forklaringen på forskellene i kvinders og mænds indkomster skal findes i forskelle i deres placering på arbejdsmarkedet. Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik indeholder bl.a. en opgørelse over befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet. Den nyeste opgørelse, der giver status for arbejdsmarkedstilknytningen den 1. januar 2013 (NYT fra Danmarks Statistik, nr. 40 – 20. januar 2014), viser bl.a., at ud af landets ca. 100.000 topledere er ca. 75.000 mænd, mens ca. 25.000 er kvinder. Det betyder, at for hver gang man finder en kvindelig topleder, så er der tre mænd. Nu udgør toplederne kun en lille andel af de ca. 2,7 mio. danskere på arbejdsmarkedet, så kønsfordelingen af topledere forklarer næppe en stor del af indkomstforskellen mellem mænd og kvinder.

En anden forklaring er, at der i alle brancher på arbejdsmarkedet findes et løngab mellem mænd og kvinder.

Danmarks Statistik producerer og leverer hvert år et såkaldt 'Gender Pay Gap' til EU's statistikbureau, Eurostat. Gender Pay Gap har til hensigt at fungere som en indikator for forskellene mellem mænds og kvinders løn inden for de enkelte lande i EU og er ikke korrigeret for forskelle i individuelle

karakteristika, som påvirker gennemsnitslønningerne. Gender Pay Gap er således den relative forskel imellem den gennemsnitlige timeløn for mænd og kvinder. Gender Pay Gap offentliggøres på Eurostats hjemmeside: [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat).

Tallene for det danske Gender Pay Gap (løngab) produceres på baggrund af data fra lønstrukturstatistikkerne for henholdsvis den private, statslige, kommunale og regionale sektor, på baggrund af en metode anvist af Eurostat. Metoden anvist af Eurostat tager ikke hensyn til lønmodtagernes beskæftigelsesgrad. Det vil sige, at gennemsnitstimelønnen for en lønmodtager ansat 20 timer om ugen i 3 måneder i referenceåret påvirker populationens samlede gennemsnit lige så meget som en lønmodtager ansat fuldtid hele referenceåret.

Danmarks Statistik har udarbejdet tal for løngabet – tilsvarende de tal, som offentliggøres af Eurostat – men hvor der netop tages højde for forskelle i lønmodtagernes beskæftigelsesgrad.

De tal viser, at der i 2012 generelt var et løngab mellem mænd og kvinder på 16,3 procent. Det betyder, at mænd i gennemsnit tjente 16,3 procent mere end kvinder. Løngabet er størst inden for de såkaldte liberale erhverv, som er private tjenesteydende erhverv som fx advokater og rådgivende ingeniører. Her er løngabet på 23,5 procent tæt fulgt af den finansielle sektor, hvor løngabet i 2012 var på 22,4 procent. Løngabet er lavest inden for forsyningsvirksomhed – vandforsyning mv. – hvor det kun er på 5 procent. Det er også relativt lavt inden for den offentlige sektor, hvor det i 2012 var på 8,2 procent.

Både det 'danske' løngab og det løngab, der udregnes af Eurostat, findes på Danmarks Statistiks hjemmeside.<sup>43</sup>

På baggrund af de løbende publiceringer af statistikker fra Danmarks Statistik og de muligheder, der findes i Statistikbanken<sup>©</sup>, er det således muligt at få en lang række kønsopdelte statistiske oplysninger, som giver interessant og væsentlig viden om forholdene for de to køn i det danske samfund.

I publikationen Kvinder og mænd samles en række af de centrale statistikker med et særligt fokus på forskellene mellem de to køn. Den seneste udgave er fra 2011. Her sættes fokus på befolkningsudviklingen fordelt på de to køn, på familiedannelse og børn, på kønsmæssige helbredsforskelle, på uddannelse og arbejdsmarked, på indkomst og løn, på kriminalitet og på magt og indflydelse. Nedenfor omtales en række af resultaterne på områder, der ikke allerede er berørt ovenfor i dette kapitel.

Befolkningsmæssigt er der flere mænd end kvinder i alle aldersgrupper under 55 år, men i de højere aldersgrupper er kvinderne i overtal. Tre gange så mange kvinder som mænd var fyldt 90 år i starten af 2011.

Blandt 49-årige har 20,5 procent af mændene mod kun 13,6 procent af kvinderne ikke fået børn. Barnløshed er mere udbredt blandt mænd, som ikke har fået en erhvervskompetencegivende uddannelse. Denne sammenhæng mellem uddannelsesniveau og barnløshed ses ikke blandt kvinderne.

Kvinderne haler ind på mændene på uddannelsesområdet. I 1991 havde 52 procent af mændene en erhvervskompetencegivende uddannelse, mens det kun gjaldt 40 procent af kvinderne. I 2011 er kvinderne nået op på niveau med mændene, 58 procent af både kvinder og mænd har en erhvervskompetencegivende uddannelse, altså en erhvervsfagliguddannelse eller en (kort, mellemlang eller lang) videregående uddannelse.

De 35-åriges højeste fuldførte uddannelse giver et tydeligere billede af ændringerne i de unges uddannelsesvalg og de forskydninger, som sker mellem kønnene. En fjerdedel af kvinderne og lidt mere end en ottendedel af mændene i denne gruppe har en mellemlang videregående uddannelse. Samtidig har 13,5 procent af de 35-årige kvinder en lang videregående uddannelse mod 12,9 procent af mændene.

Der er fortsat stor forskel på kvinders og mænds valg af uddannelsesretning. Det ses tydeligst på de erhvervsfaglige uddannelser, hvor der er 91 procent kvinder på sundhedsområdet, mens mændene udgør 93 procent inden for bygge og anlæg og 95 procent inden for jern og metal. På de lange videregående uddannelser er der nu en overvægt af kvinder på medicin- og jurastudiet, som tidligere var mandedominerede, mens de tekniske og naturvidenskabelige studier stadig har en overvægt af mænd.

Mænds og kvinders erhvervsfrekvens har nærmet sig hinanden de seneste 10 år. I 2000 var mændenes erhvervsfrekvens 7,8 procentpoint højere end kvindernes. I 2010 er forskellen reduceret til 4,1 procentpoint, da mændenes erhvervsfrekvens er på 76,5, mens kvindernes er på 72,4 procent.

Kvinderne er fortrinsvis beskæftiget i den kommunale og den regionale sektor, hvor de udgør 75 procent af alle beskæftigede. I staten udgør kvinderne omkring halvdelen af de beskæftigede. Mændene er derimod i overtal i de offentlige selskaber og i den private sektor, hvor de udgør mere end 60 procent af de beskæftigede.

Kvinders nettoledighed var generelt højere end mændenes frem til 2008, hvor mændenes ledighed steg stærkere end kvindernes. Det betød, at mændenes nettoledighed i 2010 lå på 4,8 procent af arbejdsstyrken, hvilket er 1,3 procentpoint højere end kvindernes på 3,5 procent.

55 procent af de offentligt forsørgede 16-64-årige er kvinder. De udgør ikke overraskende 92 procent af barselspengemodtagerne, men også blandt modtagere af efterløn og førtidspension udgør de den største andel med henholdsvis 56 og 55 procent.

Kvinderne har generelt mere fravær fra arbejde på grund af sygdom end mænd. Kvinderne har både flere og længere fraværsperioder, bortset fra i staten. Også når børn er syge, er det oftest kvinderne, som er fraværende fra arbejde. Både i den statslige og den private sektor ligger kvindernes fravær ved børns sygdom ca. dobbelt så højt som mændenes.

I 2009 var alle kvindelige ansatte i gennemsnit fraværende mellem syv og otte dage på grund af barsel, mens mændene holdt ca. en dags barsel i gennemsnit.

Ved folketingsvalget i 2011 var 33 procent af de 804 opstillede kandidater kvinder. Blandt de 175 valgte kandidater var 39 procent kvinder. Det er den højeste andel af kvinder i Folketinget nogensinde. I 1981 var andelen kun 24 procent. Efter folketingsvalget 15. september 2011 var 9 af regeringens 23 ministre kvinder. Det er en andel på 39 procent. Samtidig fik vi Danmarks første kvindelige statsminister.

I samtlige aktieselskaber i Danmark er der 142.714 bestyrelsesmedlemmer. Af dem, som kan opdeles på køn, er 21 procent kvinder. Af de børsnoterede aktieselskabers bestyrelsesmedlemmer, som er valgt på generalforsamlingerne, er kun 13 procent kvinder.

Der findes således en lang række af kønsopdelte statistiske oplysninger i den løbende publicering af statistik fra Danmarks Statistik, og i rigtig mange tilfælde sættes der i formidlingen af statistik om befolkning, uddannelse,

arbejdsmarked og velfærd fokus netop på kønsforskelle. Men som allerede antydnet ovenfor så er muligheden for at lave kønsopdelt statistik ikke det samme som at have en egentlig ligestillingsstatistik.

## 2.4 KØNSMAINSTREAMING I DET SVENSK E OG NORSKE STATISTIKBUREAU

Det svenske og det norske statistikbureau har en mere omfattende kønsmainstreamingorienteret statistik end Danmarks Statistik. Begge steder er det, ligesom det er tilfældet i Danmark, muligt at opdele en lang række statistiske oplysninger i statistikbanken både på køn og kommune. Men derudover har man i Sverige både en national og en regional/lokal ligestillingsstatistik, mens man i Norge har et egentligt ligestillingsindeks, dvs. en statistik, hvor man ud fra en konkret stillingtagen til, hvilke forhold der må anses for særligt væsentlige i relation til ligestilling, har lavet opgørelse på disse områder på kommunalt niveau.

### SVERIGE

I Sverige<sup>44</sup> publicerer Statistiska Centralbyrån (SCB) både en national og en regional/lokal ligestillingsstatistik.

Den nationale ligestillingsstatistik udarbejdes af statistikkontoret for befolkning og velfærd. Den retter sig mod at måle udviklingen i ligestillingen på fire overordnede områder, der alle relaterer sig til politiske beslutninger og målsætninger på ligestillingsområder:

1. Jævn fordeling af magt og indflydelse

- Repræsentation i politik
- Repræsentation i erhvervslivet, bl.a. i ledelsen
- Repræsentation i faglige organisationer



- Deltagelse i medborgerskabsaktiviteter (parti- og fagforeningsmedlemskab)
- Repræsentation i offentlig sektor, bl.a. i ledelsen
- Øvrige repræsentation, professorer ved universiteterne.

## 2. Økonomisk ligestilling

- Indkomster og løn
- Arbejdsmarkedsdeltagelse
- Uddannelse
- Arbejdsvilkår
- Selvstændigt erhvervsdrivende.

## 3. Jævn fordeling af det ubetalte hjemme- og omsorgsarbejde

Adgang til omsorg for børn, pasning og frihed ved sygdom

Fordeling mellem det betalte og det ubetalte arbejde

Tid anvendt på ubetalt arbejde.

## 4. Mænds vold mod kvinder

- Utryghed, andel, der føler sig utrygge
- Udsathed, andel udsat for overgreb
- Anmeldelser
- Dømte.

Ligestillingspolitikken har i længere tid haft en central politisk placering i Sverige, og fra og med 2014 vil der i forbindelse med fremsættelsen af regeringens forslag til finanslov ske en årlig opfølgning af udviklingen på de ovenfor nævnte fire områder og de indikatorer, der dækker disse områder.

SCB publicerer også bogen Kvinnor och män, der giver en samlet og kommenteret fremstilling af de oplysninger, der indgår i den nationale

ligestillingsstatistik, og med et særligt fokus på udviklingen over tid, altså om det går fremad, står stille eller går tilbage med udviklingen i ligestillingen. Bogen indeholder en række præciseringer af den ligestillingsmæssige betydning, der kan hentes fra oplysningerne i statistikkerne, som fx at når det gælder magt og indflydelse, så træffer mænd beslutningerne mens kvinderne er suppleanter.

Den nationale ligestillingsstatistik er netop national og retter sig mod en statistisk underbygning af de overordnede politiske målsætninger på ligestillingsområdet i Sverige, hvor der netop på landspolitisk niveau er et mere synligt fokus på ligestilling, end det er tilfældet i Danmark og Norge.

Når det gælder statistik til underbygning af ligestillingsarbejdet på regionalt og kommunalt niveau, findes der en anden aktivitet på SCB.

Her har formidlingsafdelingen udviklet et produkt, som udarbejdes for og sælges til de regionale myndigheder i Sverige – de svenske län. Der er tale om en generel ligestillingsstatistik med mulighed for lokale tilpasninger.

Disse statistikker dækker følgende otte områder:

- Befolkning
- Sundhed
- Uddannelse
- Børn og familie
- Erhvervsarbejde
- Indkomst
- Kriminalitet
- Magt og indflydelse.

Der er tale om et kundeorienteret produkt, hvor kunderne som sagt er de 22 svenske län. Produktet er udarbejdet i samarbejde med kunderne, og det videreudvikles også i en dialog med länene i forhold til deres behov.

SCB udarbejder det statistiske grundlag for kundernes videre arbejde med og formidling af den regionale og lokale ligestillingsstatistik. Statistikken findes opdelt på regionalt niveau – for det enkelte län – og inden for länet også på de kommuner, som hører til länet.

SCB leverer de aftalte tabeller dels som en pdf-fil, dels som materiale, der kan lægges på en hjemmeside. Hvert län anvender materialet til at udarbejde en såkaldt lommebog om ligestilling, der indeholder de statistiske oplysninger om ligestillingen på de ovenfor nævnte områder i länet, i länets kommuner og med reference til situationen på nationalt niveau.

Oplysningerne, der typisk opdateres hvert andet eller hvert tredje år, anvendes af de ligestillingsansvarlige på länsniveau i deres arbejde med at fremme ligestillingen regionalt og lokalt.

Der er af SCB udarbejdet en fast skabelon for arbejdet, hvor prisen for de statistiske oplysninger i 2014 er sat til 98.000 SEK plus 1.000 SEK pr. kommune i länet – med en maksimalpris på 135.000 SEK.

Der er tale om et meget nyttigt og efterspurgt produkt, der som sagt er udarbejdet og udvikles i dialog med kunderne.

## NORGE

Det norske statistikbureau<sup>45</sup> – SSB (Statistisk Sentral Bureau) – har siden 1999 offentliggjort ligestillingsindikatorer på kommunalt niveau.

Indikatorerne har siden da gennemgået en omfattende revision i 2008 og en mindre revision i 2010.

I 1999 blev målingerne gennemført med fokus på seks hovedindikatorer:

- Andel kvinder og mænd i arbejdsstyrken
- Årlig gennemsnitlig bruttoindtægt til kvinder og mænd
- Andel kvinder og mænd med højere uddannelse
- Andel børn i børnehave 1-5 år
- Andel kvindelige kommunalstyrerepræsentanter
- Antal kvinder pr. 100 mænd i alderen 20-39 år.

På baggrund af disse hovedindikatorer blev der udregnet et samlet ligestillingsindekstal for hele landet og for landets 430 kommuner, og der blev på den måde foretaget en rangordning af kommunerne. Indikatorerne og ikke mindst rangordningen fik stor opmærksomhed, især i lokalpressen. De førte også til udarbejdelse af politiske handlingsplaner og oprettelsen af et center for arbejde med kønsligestilling i Sørlandet – den region, hvor der ifølge indekset var den laveste grad af ligestilling.

Efter ca. 10 års brug blev der foretaget en meget grundig revision af indikatorerne. Det skyldes dels, at nogen af indikatorerne blev udsat for en metodekritik, der er nærmere beskrevet i Hirsch og Lillegård (2009), dels at SSB i perioden efter 1999 havde fået adgang til mere og kvalitativt bedre registerstatistik.

Det nye indeks indeholder 12 indikatorer grupperet efter 6 dimensioner.

### **I. Offentlig tilrettelæggelse for potentiel ligestilling**

1. Andel børn 1-5 år i børnehave

### **II. Erhvervsstruktur og uddannelsesmønster**

2. Andel ansatte i kønsbalancerede erhverv

3. Forholdet mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor

4. Forholdet mellem kvinder og mænd i den private sektor

5. Andel elever i et kønsbalanceret uddannelsesprogram

### **III. Fordelingen af tidsforbrug, arbejde og omsorg**

6. Forholdet mellem kvinders og mænds andel i arbejdsstyrken

7. Forholdet mellem andel kvinder og mænd i deltidsarbejde

8. Andel fædre med fædrekvote eller mere (af forældrepenge ved fødsel)

### **IV. Fordeling af individuelle ressourcer/indflydelse**

9. Forholdet mellem andel kvinder og mænd med højere uddannelse

10. Andel kvindelige ledere

### **V. Fordeling af politisk indflydelse**

11. Andel kvinder i kommunalbestyrelsen

### **VI. Fordeling af penge**

12. Forholdet mellem kvinders og mænds gennemsnitlige bruttoindtægt (Hirsch, 2010: 3)

I formidlingen af det nye indeks valgte man at gå bort fra rangeringen.

Argumentet var, at rangeringen gav indtryk af, at indekset var en mere præcis

måling af kønsligestillingen, end der egentlig var tale om. I stedet blev kommunerne nu indplaceret – rangeret – i fire grupper, hvilket reducerede risikoen for tilfældig variation.

I 2010 gennemførte man en mindre revision med en potentiel stor betydning. Man valgte helt at gå bort fra rangeringen og viste i stedet, hvordan den enkelte kommune afveg fra landsgennemsnittet. Samtidig blev data for indikatorerne gjort onlinetilgængelig i SSB's statistikbank.

På den måde blev datagrundlaget for indikatorerne i kønsligestillingsindekset umiddelbart tilgængeligt for potentielle brugere, men samtidig betød det fagligt begrundede fravalg af en rangering, at der blev mindre opmærksomhed på indekset, ikke mindst fra de regionale medier.

## 2.5 INPUT TIL KOMMUNERNES ARBEJDE MED LIGESTILLING

Sammenlignet med det svenske og det norske statistikbureau er fokus på kønsligestilling noget mindre fremtrædende i Danmarks Statistiks arbejde. Ud over det sædvanlige forhold om prioritering i relation til begrænsede ressourcer skyldes det også, at der ikke har været noget voldsomt stort brugerpres for at få etableret mere statistik, der kan sætte fokus på kønsligestilling. Danmarks Statistiks Kundecenter, hvor landets kommuner er en stor kunde, har således ikke modtaget opdrag for nogen dansk kommune med fokus på ligestillingsområdet.

Det korte af det lange er, at der i Danmark ikke er nogen officiel ligestillingsstatistik. Der er derimod nærmest ubegrænsede muligheder for at lave kønsopdelt statistik på de meget omfattende områder, der kan dækkes af data fra administrative registre. Dette viser sig, som allerede nævnt, i Statistikbanken<sup>©</sup>, hvor der er mulighed for at opdele stort set alle statistikker

om befolkningen, om personer på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet og som modtagere af lønindkomst eller overførselsindkomst på køn og kommune. Og så viser det sig mere målrettet i publikationen Kvinder og mænd,<sup>46</sup> der senest udkom i 2011, og som vil blive opdateret med en udgivelse i 2016.

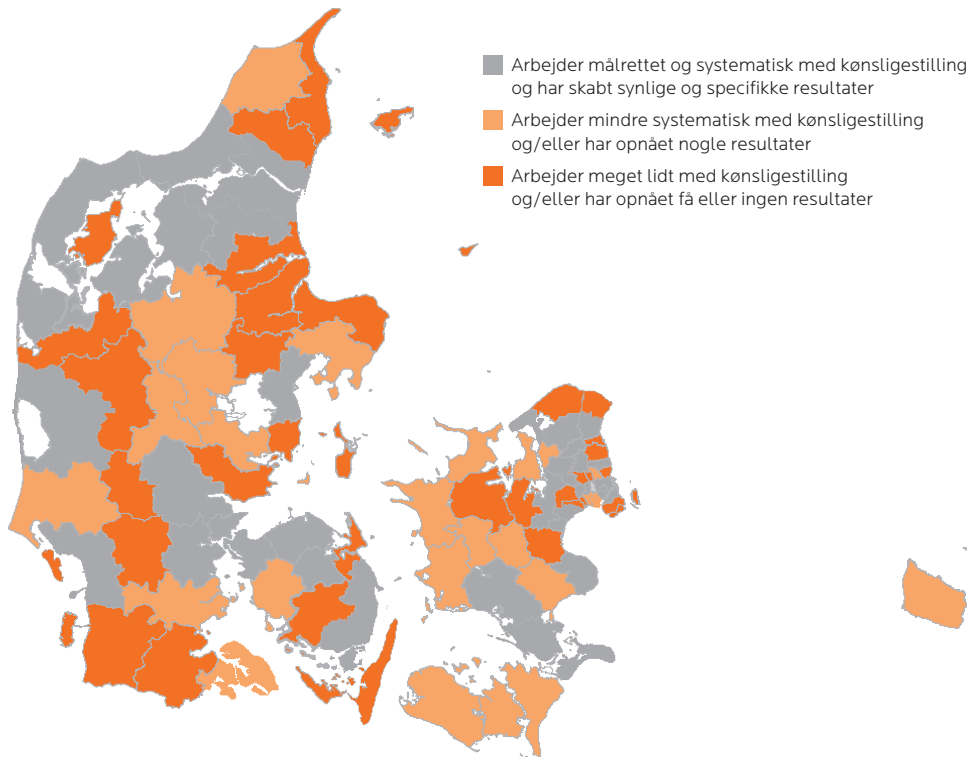
I den forbindelse er det et godt spørgsmål, om Danmarks Statistik ville kunne hjælpe kønsligestillingsarbejdet i kommunerne yderligere på vej ved at udarbejde en række tabeller som dem, der udarbejdes af det svenske statistikbureau, eller en række indikatorer som dem, der udarbejdes af det norske statistikbureau, og som alle bygger på registerbaserede oplysninger, som det også vil være muligt at finde dækning for i danske data.

For at se nærmere på det er der bl.a. til brug for dette kapitel blevet udarbejdet danske indikatorer på tre områder: kønsopdeling på arbejdsmarkedet, beskæftigelsesfrekvens og andel med en længerevarende videregående uddannelse.

Men før det kan det være værd at se nærmere på de danske kommuners arbejde med kønsligestilling. Det arbejde fremgår bl.a. af en løbende redegørelse fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke (2011), som indeholder en benchmarking af kommunernes arbejde med kønsligestilling, jf. figur 4.

**FIGUR 4 BENCHMARKING AF DANSKE KOMMUNERS ARBEJDE MED KØNSLIGESTILLING, 2011**

---



---

Kilde: [ligestillingidanmark.dk](http://ligestillingidanmark.dk)



Denne opgørelse tegner et billede af et land, der stort set er delt i tre lige store dele – hvor en tredjedel af kommunerne arbejder målrettet og systematisk med kønsligestilling, en tredjedel arbejder lidt mindre systematisk med kønsligestilling, og en tredjedel arbejder stort set ikke med kønsligestilling.

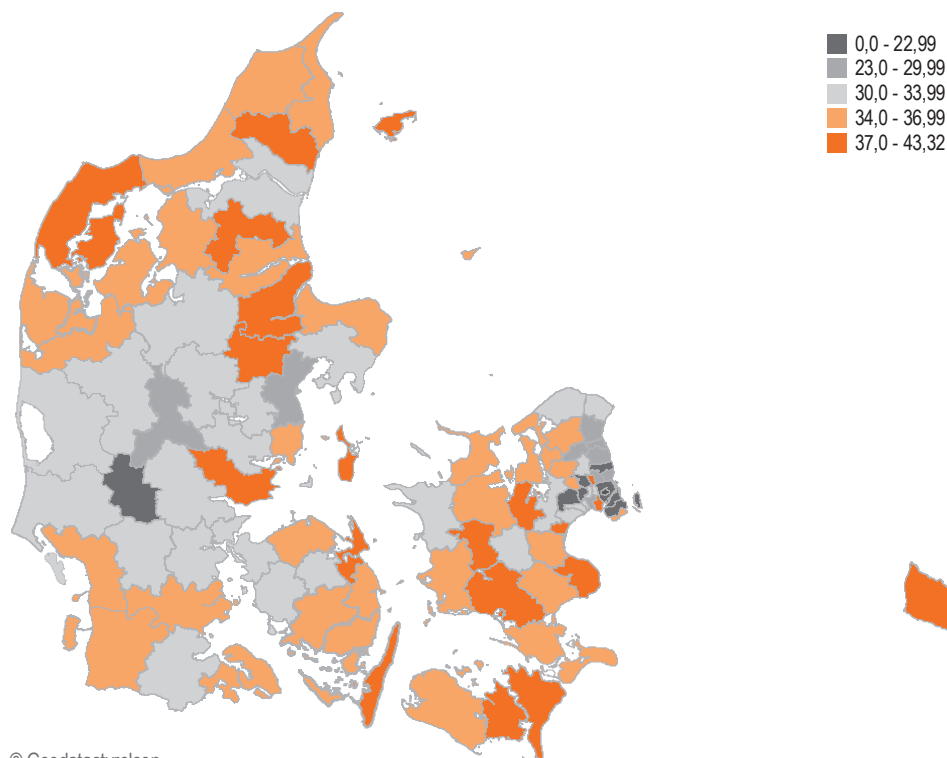
Det er i sig selv interessant, men hvad der er mindst lige så interessant, er, at der kun i begrænset omfang er en geografisk eller socioøkonomisk systematik. Der er således en tendens til, at landets store kommuner hører til blandt dem, der arbejder målrettet og systematisk med kønsligestilling. Men samtidig er der både kommuner omkring landets økonomiske centre i hovedstadsområdet og på den jyske østkyst, der arbejder meget lidt eller slet ikke med kønsligestilling, ligesom der er kommuner i landets udkantsområder på det sydøstlige Sjælland og i Nordvest- og Vestjylland, der arbejder målrettet og systematisk med kønsligestilling. Der tegner sig således et billede af kommunernes arbejde med kønsligestilling, hvor der arbejdes målrettet med det såvel i (stor)by som på land, samtidig med at en del af kommunerne tæt på de store byer København, Aarhus og Aalborg og lidt mindre markant Odense – arbejder mindre systematisk eller slet ikke med kønsligestilling.

### DET KØNSOPDELTE ARBEJDSMARKED

Danmark er – også i internationale sammenhænge – kendt for at have et ret kønsopdelt arbejdsmarked. Det skyldes bl.a. en forskel på den kønsmæssige sammensætning af arbejdsstyrken fordelt på sektorer. Andelen af kvinder i den offentlige sektor – stat, regioner og kommuner (ikke mindst i regioner og kommuner) – er således relativt stor, mens der er en større andel mænd i den private sektor. Geografisk er der imidlertid stor forskel på, hvor kønsopdelt arbejdsmarkedet er. Det viser en opgørelse af det kønsopdelte arbejdsmarked opgjort på kommuneniveau, jf. figur 5.

**FIGUR 5** DET KØNSOPDELTE ARBEJDSMARKED<sup>47</sup> OPGJORT PÅ ARBEJDSSTEDSKOMMUNE, FORSKEL MELLEM MÆND OG KVINDER, 2013

---



© Geodatastyrelsen

---

Kilde: Danmarks Statistik (2014)

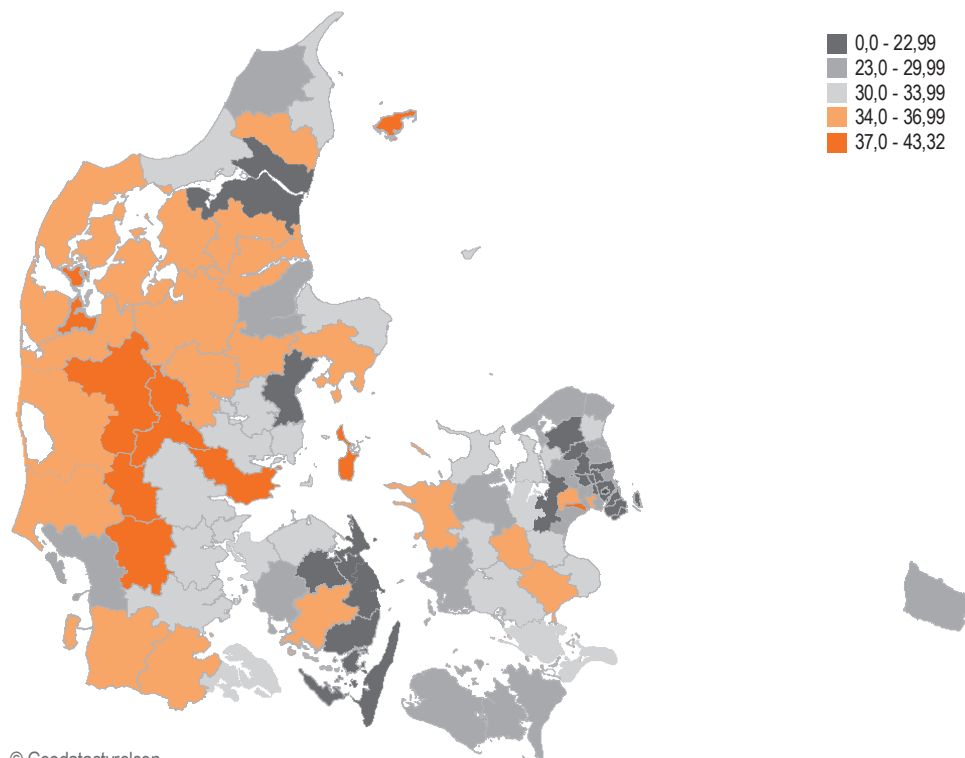
I de mørkegrå områder er der det mindst kønsopdelte arbejdsmarked. Det gør sig især gældende i hovedstadsområdet samt en enkelt kommune – Billund – i Jylland. I store dele af Midtjylland samt i og omkring de øvrige storbyer ud over København, dvs. Aarhus, Odense og Aalborg, er det kønsopdelte arbejdsmarked også mindre markant. I den nordlige del af Jylland samt på Sydvestsjælland, Falster og Lolland samt Bornholm og i de mellemstore ø-kommuner Langeland, Samsø og Læsø er der til gengæld et mere markant kønsopdelt arbejdsmarked.

### BESKÆFTIGELSESFREKVENNS

Beskæftigelsesfrekvensen viser, hvor stor en andel af befolkningen mellem 16 og 64 år, der er i beskæftigelse. På det område er Danmark kendt for – også internationalt – at der ikke er den store forskel mellem kvinder og mænd. Den samfundsmæssige udvikling i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne betød, at kvinderne enten blev på arbejdsmarkedet, efter at de havde stiftet familie, eller at de kom tilbage til arbejdsmarkedet, og det forhold har været ret stabilt lige siden. Men også på det område er der forskelle mellem kommunerne, jf. figur 6.

**FIGUR 6 BESKÆFTIGELSESFREKVENNS 16-64 ÅRIGE – FORSKEL MELLEM MÆND OG KVINDER, 2013**

---



---

Kilde: Danmarks Statistik (2014)

Kortet viser, hvor meget større mænds beskæftigelsesfrekvens er i forhold til kvinders. I de mørkegrå kommuner på kortet er der en meget lille forskel mellem mænds og kvinders beskæftigelsesfrekvens, i de øvrige grå kommuner er forskellen lidt større, mens den i de orange, især de dyborange, er større.

Gennemgående viser kortet et land med en meget lille forskel på mænds og kvinders beskæftigelsesfrekvens, idet store dele af landet, og især de mest befolkede dele af landet, har en meget lille forskel. Ser man nærmere på de enkelte kommuner, viser det sig, at forskellene er særligt små i de befolkningsmæssigt største kommuner. Landets fire største kommuner, København, Aarhus, Odense og Aalborg, er alle mørkegrå, mens også store kommuner som Randers og Esbjerg hører til blandt kommunerne med relativt lille forskel, hvilket ellers ikke er tilfældet for disse to kommuners nabokommuner.

I store træk er der meget lille forskel på mænds og kvinders beskæftigelsesfrekvens for kommunerne øst for Lillebælt, mens en stribe af kommuner på den jyske højderyg er blandt de kommuner i landet, hvor der er den største forskel. I det hele taget er der flere kommuner i Jylland med en lidt større forskel i beskæftigelsesfrekvensen mellem mænd og kvinder end kommuner med en lidt mindre forskel.

Denne indikator er i øvrigt et eksempel på, at der kan være forskel på de resultater, man får, når man sætter fokus på et bestemt tema som kønsligestilling, og hvad der mere generelt kan opfattes som et positivt resultat. Det kan illustreres ved at se nærmere på fx Langeland og Ærø kommuner. I relation til forskellen mellem mænds og kvinders beskæftigelsesfrekvens hører begge disse mellemstore ø-kommuner til i den

mørkegrå del af landet, hvilket i en kønsligestillingsmæssig sammenhæng tolkes positivt. Men i forhold til den generelle beskæftigelsesfrekvens i landet så skyldes dette resultat ikke, at det buldre derudaf med beskæftigelsen i disse to ø-kommuner. Det skyldes, at der både for mænd og kvinder er beskæftigelsesproblemer, således at beskæftigelsesfrekvensen for både mænd og kvinder her – sammenlignet med hele landet – er relativt lav.

### VIDEREGÅENDE UDDANNELSE

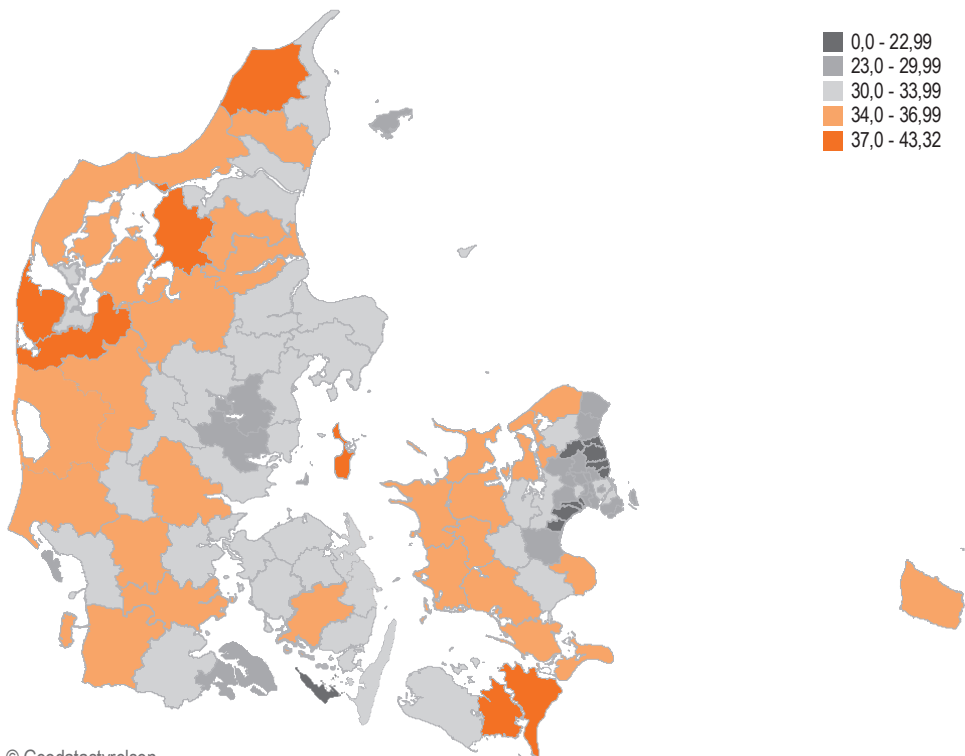
Det sidste område, som der skal ses nærmere på, handler om uddannelse. Den enkeltes uddannelsesniveau har stor betydning på mange områder; beskæftigelsesfrekvens afhænger bl.a. af uddannelsesniveau, indkomstniveau afhænger af uddannelse, ligesom magt og indflydelse og arbejdsdelingen i hjemmet mellem kvinder og mænd også ser ud til at afhænge af uddannelsesniveau.

Det er en kendt sag, at kvinder overhaler mænd, når det gælder gennemførelsen af en videregående uddannelse. Der er gennemgående flere kvinder end mænd, der får sig en kompetencegivende uddannelse, og det gælder ikke mindst, når man ser på de videregående uddannelser. Igen viser det sig, at der ikke bare er forskel på kvinder og mænd, men at der også er en tydelig geografisk forskel på, hvordan denne forskel fordeler sig, jf. figur 7.

På dette område er der også klare geografiske forskelle. I hovedstadsområdet samt i Østjylland og på store dele af Fyn samt på Als, Ærø og Læsø er der en mindre forskel end i resten af landet. På Vestsjælland, på Falster og i Vestjylland er forskellene noget større. En del af forskellen kan forklares med det forhold, at mens der, som kortet viser, er flere kvinder end mænd, der har en videregående uddannelse, så er der på den anden side flere mænd

end kvinder, der har en erhvervsfaglig uddannelse, og det er muligvis den forskel, der gør sig gældende, når man ser på de geografiske forskelle på uddannelsesområdet, som de fremgår af analysen her.

**FIGUR 7 ANDEL 30-64 ÅRIGE MED EN VIDEREGÅENDE UDDANNELSE, FORSKELLEN MELLEM KVINDER OG MÆND**



© Geodatastyrelsen

Kilde: Danmarks Statistik (2014)

### SAMLET SET

Ser man på de tre analyser af indikatorer for ligestilling, der er vist her – det kønsopdelte arbejdsmarked, forskelle i beskæftigelsesfrekvens og forskelle i opnået videregående uddannelse – så er der en vis systematik i retning af, at der er større ligestilling i hovedstadsområdet og i Østjylland sammenlignet med resten af landet. Men der er bestemt også afvigelser fra det generelle billede.

Hvis man så sammenligner det indtryk, man får af ligestillingssituationen på kommuneniveau fra de tre indikatorer, der er vist her med kortlægning af ligestillingsindsatsen i de danske kommuner fra redegørelsen fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke, der blev vist på det første danmarkskort i dette kapitelafsnit, så ser man – igen meget generaliseret – at den kommunale ligestillingsindsats ser ud til at være relativt stor i mange af de kommuner, hvor de statistiske indikatorer peger på, at ligestillingen er relativt mindst.

Umiddelbart giver det god mening, hvis det forholder sig sådan, at indsatsen er størst, der hvor behovet er størst – men samtidig er det billede, der tegner sig af analyserne i dette afsnit også sådan, at man skal være forsigtig med at drage meget håndfaste konklusioner. Grundlæggende er analyserne i afsnittet tænkt som en illustration af, hvordan et videre arbejde med ligestillingsindikatorer med fokus på den kommunale ligestillingsindsats kunne se ud.

## 2.6 AFSLUTNING

Dette kapitel har haft flere formål.

Der er set nærmere på, hvordan statistiske oplysninger formidles af Danmarks Statistik i et kønsligestillingsperspektiv. Konklusionen er her, at



statistikkerne i Statistikbanken© i Danmarks Statistik alle kan opdeles på såvel køn som kommune. Det er således muligt for den enkelte kommune at få et omfattende statistisk billede af en lang række forhold for de to køn i den pågældende kommune.

Men det forhold, at det er muligt at lave kønsopdelt statistik, er ikke ensbetydende med, at der findes en egentlig ligestillingsstatistik. Som sagt findes der i Danmark ikke et officielt ligestillingsindeks, men det gør der i Sverige og Norge, og det blev der set nærmere på.

I Sverige findes både national og regional/lokal ligestillingsstatistik. Den nationale ligestillingsstatistik indeholder statistiske oplysninger om udviklingen på en række centrale, politisk besluttede ligestillingsindsatsområder. Den regionale/lokale ligestillingsstatistik udarbejdes i et samarbejde mellem SCB og de regionale myndigheder på opdrag for disse. I Norge har udviklingen på området været sådan, at det norske statistikbureau SSB er gået bort fra at udarbejde et nationalt ligestillingsindeks med en rangordning af de norske kommuner til i stedet at publicere en meget omfattende ligestillingsstatistik på kommunalt niveau.

Som en illustration af, hvordan en dansk ligestillingsstatistik kunne se ud, er der gennemført nogle få analyser, der sammenligner ligestillingssituationen i relation til det kønsopdelte arbejdsmarked, beskæftigelsesfrekvens og opnået videregående uddannelse fordelt på kommuneniveau.

Der er ingen tvivl om, at der kunne arbejdes videre i dette spor. I Danmark findes der – ligesom det er tilfældet i Norge – omfattende, registerbaserede data på en lang række områder, der er relevante i en ligestillingsmæssig sammenhæng. Der er således rent datamæssigt ikke umiddelbart noget

til hinder for, at der kunne udarbejdes en ligestillingsstatistik i Danmark på linje med den, der udarbejdes i Norge. I Sverige udarbejdes den regionale/kommunale ligestillingsstatistik i et tæt samarbejde mellem det svenske statistikbureau og de regionale myndigheder. Statistikken udvikles i en dialog, der tager hensyn til de regionale og kommunale behov på den ene side og de statistiske muligheder på den anden side, og udarbejdelsen af statistikken finansieres fuldt ud af de regionale myndigheder.

En dansk ligestillingsstatistik bør helt oplagt tage udgangspunkt i de kommunale behov. Derfor skulle den også i givet fald udarbejdes i en tæt dialog mellem Danmarks Statistik på den ene side og kommunerne på den anden side, således at det sikres, at de oplysninger og det fokus, der kommer ved at udarbejde en ligestillingsstatistik, passer med politisk besluttede kommunale behov.

I et sådant arbejde er det oplagt at hente inspiration fra erfaringerne fra Sverige og Norge, både når det gælder indholdet i og formidlingen af de indikatorer for ligestilling, som man vælger. I relation til såvel valg af indikatorer som formidling af disse kan der også hentes inspiration fra de nyligt publicerede kønsligestillingsindikatorer på europæiske niveau, der blev publiceret af Det Europæiske Institut for Kønsligestillingen i slutningen af sidste år (EIGE, 2013).

Det er således muligt i et samarbejde mellem på den ene side politiske organer som fx kommunerne og organisationer med viden om og interesse på det kønsligestillingsmæssige område og på den anden side Danmarks Statistik at gøre den statistiske måling af væsentlige kønsligestillingsaspekter mere tydelig og brugervenlig, end den er i dag.

## KAPITEL 3

### REFLEKSIONER OVER KØNSMAINSTREAMING I KOMMUNERNE

Af Karen Sjørup

I afsnittet gives nogle refleksioner over, hvordan kommunerne kan videreudvikle arbejdet med mainstreaming i såvel det lokalpolitiske som i det daglige arbejde, særligt inden for de enkelte serviceområder. Herudover gives der bud på, hvilke overvejelser som bør gøres for at modvirke kønsstereotyper i ligestillingsindsatsen.

Det er kun **20 procent** af de danske kommuner,<sup>48</sup> der arbejder aktivt med mainstreaming på enkelte serviceområder, mens hele 74 procent arbejder med ligestilling i personalepolitikken. En del af de danske kommuner har dog levet op til deres ligestillingsvurderings- og mainstreamingforpligtelse ved at iværksætte **konkrete projekter**, der retter sig mod det ene eller det andet køn, i form af fx projekter til understøttelse af svage drenge i skolen eller projekter for unge mødre.

Projekter inden for serviceområderne har imidlertid ofte en afgrænset og tidsbegrænset karakter, hvilket hænger sammen med, at de ofte er baseret på en særskilt bevilling, i mange tilfælde fra Ligestillingsministeriet. De bidrager dermed heller ikke til en mere varig indsats for kønsmainstreaming og dermed heller ikke til fjernelsen af **ulighedsskabende** faktorer i de udførende politiske indsatser.

Samtidig forudsætter initiativerne også, at der er ledelsesopbakning, og at ledelsen fremadrettet påtager sig forpligtelsen til at mainstreame. Det er

ikke i tilstrækkeligt omfang tilfældet, når 80 procent af kommunerne i dag ikke yder nogen indsats på serviceområderne. Derimod har mange flere kommuner gennemført en ligestillingsindsats i personalepolitikken.

I de internationale erfaringer med kønsmainstreaming peges der på, at initiativerne ofte mangler ledelsesopbakning, eller at de omgærdes med tavs, men umiddelbart velvillig, modstand eller mangel på initiativ og tilstrækkelig allokering af ressourcer. Projekterne fremføres ofte af 'ildsjæle', som ikke har formået at samle den fornødne ledelsesopbakning.<sup>49</sup>

### 3.1 MAINSTREAMING BIDRAGER TIL KVALITETSSIKRING

Det bør være et overordnet kvalitetsmål for kommunerne, at den politik, som føres, ikke uproportionelt gavner det ene eller det andet køn eller stiller det ene eller det andet køn ringere. I det kommunale regi er det overordnet set kvinder, der halter mest efter ligestillingsmæssigt, i kraft af mænds generelt højere status i jobhierarkiet og deres bedre repræsentation i kommunalbestyrelser og ledelse i den kommunale administration. Til gengæld har nogle mænd større problemer end kvinder på det sundhedsmæssige og det sociale område. De havner hyppigere i kriminalitet, misbrug og hjemløshed.

Det er således også et kvalitetsmål i kommunale politikker, at man både er i stand til at indrette politikkerne efter kønsforskelle i borgernes levevilkår og i kommunens daglige praksis. At man er i stand til at indtænke kønsforskelle i levevilkår og praksis, kan samtidig også betyde, at man er i stand til at foretage en sådan refleksion i ligestillingspolitikken over vilkår og praksis, der samtidig også altid har et kønsperspektiv.

At gøre op med vanetænkning, hvor man uvilkaarligt skelner mellem kvinder og mænd og tillægger mænd højere status end kvinder, kvinder større

omsorgskompetencer end mænd, mænds sygdomme større alvor end kvinders, drenge større vildskab end piger, handler i høj grad om 'at tage kønsbrillerne på' og tilrettelægge den kommunale politik, så den tager højde for faktisk dokumenteret forskel og dermed søger at kompensere for samme. Kvalitet i den kommunale praksis betyder dermed at være i stand til at tilbyde servicer kønssensitivt uden at favorisere det ene eller det anden køn.

Kvalitet i serviceudbuddet er således afhængig af, at man på den ene side kan tænke kønssensitivt, men på den anden side ikke bidrager til at udbygge kønsstereotyper. Politikkerne skal således både reflektere kvinder og mænds behov og interesser.

### 3.2 RESSOURCER OG EKSPERTISE

I kommunernes politiske praksis kan kønsmainstreaming-opgaven bestå i at ligestillingsvurdere indstillinger, ligesom man i staten tilsvarende relevanstester lovforslag. Man kan præsentere indstillinger fra de forskellige forvaltninger til kommunalbestyrelserne med en kønsrelevanstest og derpå ligestillingsvurdere den konkrete aktivitet. Det betyder, at der for hver indstilling vil være foretaget en **relevanstest** i forhold til, om forslaget vurderes at have forskellig betydning for og i givet fald også en negativ konsekvens for det ene eller det andet køn. Disse konsekvenser skal i givet fald undersøges og dokumenteres med statistik eller andre datakilder.

Problemet er blot, at de fleste kommunale forvaltninger **mangler både ressourcer og ekspertise** til at gennemføre såvel relevanstest som en ligestillingsvurdering. Derfor kan det være en fordel først at fastsætte nogle **overordnede og prioriterede ligestillingsmålsætninger**, som kan understøtte det konkrete arbejde i de enkelte forvaltninger. Ifølge hovedrapporten for ligestilling i kommunerne fra 2011 er det dog kun 8 procent af kommunerne,

som aktivt arbejder på at opbygge kompetencer på området. I dette arbejde kan det derfor være en fordel at indhente ekspertise udefra og i denne sammenhæng gennemføre nogle konkrete statistiske målinger med henblik på at afgøre, hvor der er nogle konkrete ligestillingsproblemer at løse.

Man skal også afgøre, hvornår det er berettiget at lave **positiv særbehandling**, dvs. særforanstaltninger i forhold til det ene køn for at hæve det op på det andet køns niveau, og hvornår det er muligt blot at sikre lige adgang til ressourcer for at sikre ligestilling. Under alle omstændigheder fordrer ligestillingsforpligtelsen et **kønssensitivt blik** på alle aktiviteter, dvs. at man har 'kønsbrillerne' på, som det ofte betegnes.

Da mainstreaming forudsætter et **bredt fokus** på ligestilling, også hvor det ikke umiddelbart forekommer relevant, fx i budgetlægning, er det imidlertid vigtigt at fastholde det brede og fremadrettede sigte, fx at man sikrer en ligelig fordeling af borgernes adgang til kommunens serviceudbud. Det kan fx gælde idrætsfaciliteter. Hvis man i en kommune fx fokuserer kraftigt på fodbold på elite- og klubniveau, risikerer man, at kvinderne bliver svigtet. Fokuserer man for meget på håndarbejde og indendørsaktiviteter for pensionister, risikerer man, at de ældre mænd bliver svigtet. Det kan i realiteten føre til øget fraflytning af kvinder eller mænd, hvis der ikke i et tilstrækkeligt omfang er relevante fritidstilbud rettet til begge køn i en kommune. Ligesom det også vil være naturligt at undersøge, om man på nogle områder svigter mænd, hvor man til gengæld har tilbud til kvinder. Det kan fx være i forhold til tilbud om krisehåndtering og krisecentre, hvor man ofte har tilbud til kvinder, men ikke til mænd.

Man skal imidlertid også vogte sig for **kønsstereotypisering**, dvs. tilrettelæggelsen af konkrete tiltag ud fra en på forhånd fastsat opfattelse af,

hvordan mænd er, og hvordan kvinder er. Dermed kommer man i realiteten til at modarbejde intentionen med at lave kønsmainstreaming, dvs. at integrere kvinder og mænds liv og respektere mangfoldigheden af individer med forskellige potentialer, behov og ønsker.

Det helt **overordnede formål** med kønsmainstreaming er proaktivt:<sup>50</sup>

Mainstreaming er: "Proaktiv contra retrospektiv. I mainstreaming-strategien anlægges et ex ante-perspektiv. Mainstreamingpligt er en pligt til fremadrettet, proaktiv handling med henblik på at forebygge ligestillingsproblemer, mens regler om forbud mod forskelsbehandling primært virker efterfølgende (ex post) ved at give lige adgang og muligheder for bagudskuende, retlig oprejsning til de individer, der har været udsat for diskrimination."

Det vil sige, at mainstreaming på lang sigt handler om at skabe et mere ligestillet og i det hele taget et mere integrerende samfund, hvor piger og drenge, kvinder og mænd ikke inddeles i hver deres respektive fællesskab og aktiviteter. Der skal være rum for en mangfoldighed af måder at leve sit liv på, som ikke er begrænset af køn. Dette hænger også sammen med ønsket om at skabe sammenhold og solidaritet i et samfund, der er gået fra en stærk kønsopdeling i såvel kompetencer, livsverdener og magtforhold til et samfund, hvor vi i dag ser lighed mellem kønnene som en fundamental værdi.

Hertil vil mange indvende, at vi jo er forskellige i og med, at det er kvinder, som føder børn. Det kan jo dårligt benægtes, til gengæld ønsker vi et samfund, hvor kvinder både kan være mødre og statsminister eller ingeniør, og hvor mænd både kan være nærværende fædre og pædagog eller læge.

Det betyder også, at vi må være kritiske over for at behandle vores små piger som kommende mødre eller prinsesser og vores drenge som kommende astronauter eller fodboldspillere. På engelsk har man to ord for køn, nemlig på den ene side 'sex', som udtrykker det biologiske køn, og 'gender', som udtrykker det sociale køn, det, vi selv er med til at forme hos os selv og andre, og som børnene spejler sig i.

Derfor bruger man på engelsk begrebet 'gender mainstreaming', og dermed udtrykker man også, at man fokuserer på at ændre den sociale og kulturelle forskel mellem kvinder og mænd. Der findes i dag varierende opfattelser af det sociale og det kulturelle køns betydning – gående fra mere moderate opfattelser, hvor det biologiske køn tillægges betydning, til mere radikale (dekonstruktivistiske) opfattelser, som helt ønsker at overskride opdeling af et kvindeligt henholdsvis et mandligt køn. Det er imidlertid også vigtigt at være opmærksom på, at der på internationalt plan er en voksende trend, som også udfordrer den basale biologiske opdeling mellem mænd og kvinder og derfor ikke ønsker at blive identificeret som det ene eller det andet køn hverken i pas, personnummer eller i brugen af kønsadskilte rum.

I de næste afsnit ses på konkrete serviceområder og de tiltag, kommunerne gør eller kunne gøre for at tilføre et kønsmainstreaming-perspektiv.

### 3.3 BØRN, DAGINSTITUTIONER OG SKOLE

Flere af de kommuner, som i 2011 angiver, at de har formuleret ligestillingsmål på serviceområderne, har formuleret en overordnet målsætning på daginstitutionsområdet. Fx opgiver Frederiksberg Kommune, at kommunen har en pædagogisk målsætning om, at børnene skal have både kvindelige og mandlige rollemodeller i kommunens dagtilbud.<sup>51</sup>



Det betyder formentlig i praksis, at man satser på at rekruttere flere mandlige pædagoger og medhjælpere til kommunens daginstitutioner. I Aalborg Kommunes Ligestillingsredegørelse fra 2011 hedder det, "at dagplejere, vuggestuer, børnehaver, skoler samt fritidscentre arbejder systematisk med kønsroller og ligestilling".<sup>52</sup>

Det er dog vanskeligt at se, hvordan disse målsætninger udmøntes i praksis, da det nok oftest er i den enkelte daginstitution, at disse diskussioner og forandringer udspiller sig, i forhandling mellem ledelse, pædagoger, forældre og børn.

Når man fx i nogle børnehaver opdeler drenge og piger i hver deres grupper og tilrettelægger nogle aktiviteter for børnene i de adskilte kønsgrupper, så gør man det ud fra en opfattelse af, at piger og drenge er forskellige, og at de skal opdrages forskelligt for at opnå de samme mål. Men samtidig medvirker man til at opretholde kønnede forestillinger om børnenes potentialer og interesser. Tilsvarende udtrykker man også en opfattelse af, at der skal forskellige ting til for at støtte piger og drenges udvikling.

Hvis man på forhånd forventer, at det kun er drengene, der spiller fodbold, skaber man imidlertid også en opfattelse hos pigerne af, at det er ukvindeligt at spille fodbold, og hvis man ræsonnerer ligesådan om det at klatre i træer og lege fysisk udfoldende lege, så understimulerer man dermed pigernes grovmotorik og evne til at kaste sig ud i en fysisk kamp med andre. Tilsvarende begrænser man drengene, hvis man definerer de mere finmotoriske aktiviteter som at sy, bage eller male som kvindelige aktiviteter, som pigerne foretager sig indendørs, mens drengene udfolder sig i et større rum. Men samtidig kan man også med kønsopdeling skabe rum for fx, at pigerne spiller fodbold eller computerspil uden drengenes tilstedeværelse,

og man dermed forhindrer den dominans fra drengenes side, som kan opstå, hvis piger og drenge spillede sammen.

I børnehaven Egalia i Stockholm<sup>53</sup> er man gået den modsatte vej og har afskaffet brugen af 'han' og 'hun'. I stedet bruger man 'hen', og samtidig insisterer man på, at piger og drenge kan udføre de samme aktiviteter, og at børnene heller ikke behøver blot forventes at gå i kønsopdelt tøj eller farver, men derimod at drenge gerne må gå i lyserødt, i kjoler eller være luciabrud.

"Det er ikke, fordi det er forkerte eller grimme ord. Men vi voksne er fulde af fakta, erfaringer og information, som sidder fast. For at bryde det og tænke frit skifter vi ordene ud. Hvis vi skal bruge en gruppebetegnelse, siger vi 'venner' og 'børn' og ikke 'drenge' og 'piger'. Det er så let at sige: Er der nogle drenge, der vil spille fodbold? Er der nogle dygtige piger, der vil hjælpe til i køkkenet? Det er en måde at ekskludere på. Når man siger ven eller børn, så kan alle være med, og man ekskluderer ikke nogen. Så lærer børnene også, at de er venner, og at man bryder sig om hinanden, uanset om man er dreng eller pige."<sup>54</sup>

Børnehaven har skabt stor international opmærksomhed, og i nogle tilfælde forargelse, fordi det kan opfattes som, at man helt opgiver at kønssocialisere børnene. Mange vil da også mene, at det er at gå for vidt. Det kan jo givetvis også skabe forvirring i det enkelte barns selvopfattelse, hvis kønsnormerne er meget forskellige i hjemmet og i daginstitutionen.

I den selvejende børnehave Jordkloden på Nørrebro i Københavns Kommune<sup>55</sup> har man arbejdet med en kønskritisk pædagogik, som på mange måder minder om Egalia i Stockholm. Her undgår man at benævne børnene ved deres køn men bruger navn eller "børn", "unger" og lignende. Man sørger

bevidst for, at børnene danner venskaber på tværs af køn, og at drenge og piger leger de samme lege. Man har en eksplicit pædagogik om køn og seksualitet, som forældre og nye pædagogisk ansatte præsenteres for.

Men det kan jo også omvendt være sådan, at der er nogle langt mere traditionelle opfattelser af køn i daginstitutionen end i hjemmet, og at der dermed også potentielt kan opstå konflikter mellem forældrenes og børnehavens pædagogiske principper. Samtidig kan man konstatere, at Jordkloden har lange ventelister, og at forældrene også har mulighed for på forhånd at fravælge den.

Man kan også møde kønsstereotype initiativer i folkeskolen. Eksempelvis fik en københavnsk folkeskole megen opmærksomhed, da man i efteråret 2013<sup>56</sup> meddelte elever og forældre på mellemtrinnet, at der næste dag skulle være heltedag for drengene, hvor de skulle medbringe rigelig mad og drikke, mens pigerne skulle have dulledag og medbringe makeup, neglelak og hårtving. Eksemplet er et godt eksempel på manglende omtanke, selv om skoleledelsen begrundede initiativet med, at der var nogle dårligt fungerende klasser og drenge med dårligt selvværd, og at man ugen efter ville lave heltedag for pigerne.

Men det er sådan, at Folkeskolen ifølge Folkeskoleloven<sup>57</sup> skal stille drenge og piger lige og opdrage dem til gode demokratiske borgere. Ikke desto mindre har der været adskillige eksempler på, at enkelte skoler har indført kønsopdelt og kønsstereotypiserende undervisning. Bl.a. har en række aarhusianske folkeskoler i efteråret 2014 udbudt valgfag for drenge, fx i 'Gentlemanship/James Bond', og 'Min skønne sunde krop' for piger. Dette arrangement blev imidlertid kendt ulovligt, da det kom til undervisningsministerens kendskab.<sup>58</sup>

Der er ikke de samme krav til daginstitutioner for børn, hvor man i øvrigt kan undre sig over det meget overordnede lovgrundlag set i sammenligning med Folkeskolelovens minutiøse regulering. Derfor åbner Folkeskoleloven også kun op for, at man kan lave kønsadskilt undervisning (holdopdeling) i korte forløb, og at de er særligt pædagogisk begrundet.

Det bør kun være begrundet i særlige læringsbehov og ikke understøtte forestillingen om forskellige medfødte kompetencer for det ene eller andet køn. For selv om det ofte er blevet fremhævet, at pigers og drenge forskellige fysiske og psykiske udvikling gør, at de bør lære separat, og at drengene mistrives i en kvindedomineret skole, så klarer piger og drenge sig statistisk set næsten lige godt, ligesom forskningsresultater også peger på, at uddannelses- og social baggrund i hjemmet betyder langt mere for de forskelle, der er i børns læring.<sup>59</sup>

Det betyder imidlertid ikke, at lærerne skal undlade at være kønssensitiv i undervisningen. Det er vigtigt, at man sikrer sig, at piger og drenge kommer lige meget til ved fysikforsøgene og computeren. At pigerne ikke får lov til at sidde inde i frikvartererne, mens drengene skal ud. At man gør en særlig indsats for, at drengene kommer op på samme niveau som pigerne i læsning og skrivning osv., blot man ikke møder børnene med en forhåndsforestilling om, hvordan piger og drenge 'er'.

Selv om nogle kommuner har overordnede ligestillingsmålsætninger på børneområdet, så tyder ligestillingsredegørelserne på, at disse udmøntes meget forskelligt og som helhed også i begrænset omfang. Det betyder, at der for de fleste børns vedkommende ikke bliver stillet tilstrækkeligt spørgsmålstejn ved de ret stereotype forestillinger om kønsforskelle, som råder i samfundet.

### 3.4 ÆLDRE KVINDER OG MÆNDS LIV FORMER SIG FORSKELLIGT

Kommunerne bør også overveje kønsforskelle i behov og aktivitetstilbud, når det drejer sig om ældre. Her betyder den længere levealder og kvindernes generelt større interesse i at deltage i fælles aktiviteter, at der er betydeligt færre mænd, som deltager i de aktiviteter, som kommunerne og ældreorganisationerne udbyder. Nogle kommuner har forsøgt at kompensere for dette ved at tilbyde fisketure for mænd eller at lave særlige madlavningskurser for ældre mænd, som er blevet alene. Men som følgende eksempel på et kønsspecifikt tilbud til kommunens ældre viser, er de ikke uden problemer.

På plejecenter Kastaniehaven i Give har en mandlig social- og sundhedshjælper taget initiativ til, at der er blevet indkøbt en gammeldags barberstol, så de ældre mænd kan bliver barberet med kniv og sæbe. Det giver et mandligt fællesskab: "Vi laver barbersalon, og vi har en herreklub, hvor vi brygger snaps og har spil med turneringer. Mænd kan godt lide konkurrence og vil godt have lidt mandehørm," siger social- og sundhedshjælper Erik Jul Nielsen.<sup>60</sup>

Samtidig med at barbersalonen i Give blev indviet, var der modeshow for de kvindelige brugere af centeret. Det kan jo på den ene side være en god ide for at skabe sammenhold mellem de ældre mænd og gøre dem mere interesseret i at deltage i aktiviteter. Men på den anden side er det også kønsstereotyperende, hvis man dermed blot antager, at de ældre kvinder ikke er interesseret i disse aktiviteter, mens de derimod forventes at være interesseret i modeshows. Det kan virke problematisk at kønsselektere på sådanne aktiviteter, ud over måske i et kortvarigt forløb, der særlig tager hensyn til mænds interesse, hvis det er underbygget, at der findes en sådanne.

En del aktiviteter i de seneste år har taget udgangspunkt i det faktum, at kvinder i gennemsnit lever 4 år længere end mændene, og at der derfor bør gøres en særlig indsats for de ældre mænds sundhed. Der kan således være god grund til for kommunerne at igangsætte tiltag, der kan forbedre ældre mænds sundhedstilstand gennem forebyggende foranstaltninger som motion, bedre mad, mere fællesskab og større indflydelse på det, som tilbydes. Men igen, selv om der måske er et kønsspecifikt behov, er det ikke det samme som, at medlemmer af det andet køn ikke også kan have dette behov. Således understreger Esbjerg Kommune, at der tages hensyn til begge køns interesser og individuelle behov, og at ingen aktiviteter er forbeholdt det ene køn:

”Der udarbejdes individuelle handleplaner på baggrund af borgerens ønsker og behov. Der er tilbud, som primært interesserer kvinder, som fx kreative fag, kor m.m., tilbud, der primært interesserer mænd, som fx værkstedsaktiviteter, samt en række aktiviteter (hovedparten), der tilgodeser begge køn, som fx dans, banko, foredrag m.m. Ingen af aktiviteterne er forbeholdt enten kvinder eller mænd.”<sup>61</sup>

Tilsvarende kan man ved visitering til hjemmehjælp indlægge et kønskritisk blik, så man ikke blot antager, at den ældre hustru godt kan tage sig af sin mands pleje, eller at enkemænd har særlig behov for pleje, fordi de har haft en hustru til at tage sig af det huslige og personlig vask og pleje.

Man kan overordnet mene, at det må sikres, at de ældre mænds behov bliver understreget, således at det store flertal af kvinder blandt de ældre ikke forårsager, at de udbudte aktiviteter har mest appel til kvinderne. På den anden side vil det også betyde en urimelig kønsskævhed, hvis det er de særligt ambitiøse og ’attraktive’ aktiviteter, som tilbydes mændene, mens kvinderne lades tilbage med de mindre ressourcekrævende aktiviteter som håndarbejde.

### 3.5 NÅR KOMMUNER UDFORDRER DET KØNSOPDELTE ARBEJDSMARKED

Det danske arbejdsmarked er stærkt kønsopdelt. Det er et forhold, som vi deler med de andre nordiske lande og med de andre lande med en stor velfærdssektor. Der er således en overordnet tendens til, at kvinder er beskæftiget i det offentlige, især i kommunerne, hvor 76 procent af de ansatte er kvinder, mens mændene er at finde i den private sektor samt i lederstillinger og tekniske job i den offentlige sektor. En opblødning af denne opdeling har længe været på den politiske dagsorden, idet kønsopdelingen både har betydning for lige løn, lige muligheder for karriere og lige muligheder for at være med til at udvikle velfærdssamfundet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemførte i slutningen af 1990'erne frem til overdragelsen af jobformidlingen til kommunerne i 2005 en konkret politik,<sup>62</sup> som gik ud på at tilbyde ledige job ligeligt til kvinder og mænd. Det betød, at hvis der var et ledigt job som lagerarbejder, så tilbød man det både til en kvinde og en mand eller tilsvarende med et rengøringsjob. I stedet for på forhånd at forudsætte, at en lagerarbejder er en mand og en rengøringsassistent en kvinde. Man forsøgte tilsvarende at påvirke arbejdsgivernes forestilling om, hvorvidt man efterspurgte henholdsvis en mand eller en kvinde, ved både at præsentere mandlige og kvindelige ledige til en enkelt stilling.

Projektet blev udbredt med stor succes i de enkelte arbejdsformidlinger gennem de ligestillingskonsulenter, der på daværende tidspunkt var tilknyttet i hver arbejdsformidlingsregion. Efter kommunalreformen i 2005 blev denne ordning nedlagt, og ligestillingsforpligtelsen i forbindelse med jobformidling blev overdraget til kommunerne.

Dermed er det også kommunernes forpligtelse at kønsmainstreame jobformidlingen, at sikre, at ingen job på forhånd formidles som enten kvinde- eller

mandejob, men snarere fordeles efter uddannelse, kompetence og erfaring. Samtidig kan mainstreamingforpligtelsen også betyde, at man iværksætter særlige forløb, der kompenserer for særlige kønnede forventninger til besættelsen af ledige job, fx svejse- og truckførerkompetencer hos ufaglærte kvinder eller social- og sundhedskompetencer hos ledige mænd.

Det viser sig imidlertid ofte, at det er vanskeligt at fjerne de stærkt kønnede forventninger til bestemte fag og faglige identiteter, det er således vanskeligt for en mand at identificere sig med og blive anerkendt i omsorgsfag, bl.a. fordi han ofte ikke føler sig anerkendt som en rigtig mand. Forældre kan betragte den mandlige pædagog som en potentiel pædofil, eller de gamle kan blive bange for at åbne deres dør for en mandlig hjemmehjælper.<sup>63</sup>

Ikke desto mindre er det et grundprincip i beskæftigelsespolitikken, at det stærkt kønsopdelte arbejdsmarked skal opblødes, således at det er muligt for medlemmer af begge køn at opfylde alle jobfunktioner. Det er ikke gjort på en dag, men kommunerne har væsentlige redskaber til at bidrage til dette gennem arbejdsmarkedspolitikken og de signaler, man sender ud til både ledige og arbejdsgivere.

Der er da også en del kommuner, som har iværksat initiativer på dette område. Især i forhold til at få flere mænd over i omsorgsfagene. Det er dog vigtigt, at indsatsen ikke blot bliver 'hovsaløsninger' i en tid med høj arbejdsløshed, fx inden for byggebranchen, men at det snarere bliver en langsigtet indsats for at skabe muligheder for begge køn til at flytte sig fra de traditionelle karrierevalg.

Københavns Kommune er en af de kommuner, der har prioriteret at tiltrække flere mænd til plejeområdet med det eksplicitte formål, at arbejdspladserne



skal blive mere kønsblandede: "Flere mænd til fremtidens plejeopgaver på ældreområdet. Omsorgssektoren har traditionelt været domineret af kvinder. Men i takt med at uddannelse og jobfunktioner ændres, forventes det, at flere mænd vil blive tiltrukket af branchen. En af grundene er ambitionen om, at København skal være helt i front på det teknologiske område."<sup>64</sup>

I Esbjerg Kommune har man tilsvarende en målsætning om at nedbryde kønsopdelingen på arbejdsmarkedet i kommunen og deltager i en ligestillingsenhed i hele regionen, hvor man diskuterer og udvikler tiltag. Derudover har man imidlertid også fokus på kvindernes større sygefravær: "P.t. er der særligt fokus på kvinders sygefravær, da kvinder oftest er en mere udsat gruppe i forbindelse med sygefravær."<sup>65</sup>

Det kan således også konstateres, at der er en fremgang i antallet af mandlige elever på SoSu-uddannelserne, i 2014 på 13 procent og tilsvarende blandt de færdiguddannede på 8 procent i 2014. Samtidig er der også en del frafald på området, 27 procent af de mandlige studerende på SoSu-uddannelserne droppede ud i 2010.<sup>66</sup> Dette kan skyldes, at mændene ikke føler sig tilpas i de kvindedominerede omgivelser,<sup>67</sup> men også forklares med, at arbejdsløsheden blandt mandlige ufaglærte er faldende, og der derfor også kan være en tilskyndelse til at droppe uddannelsen til fordel for et bedre aflønnet ufaglært job.

Det viser, at det er meget svært at bryde det kønsopdelte arbejdsmarked, og særlig det at tiltrække mænd til omsorgsfagene kan afhænge af både situationen på arbejdsmarkedet nu og her og af økonomiske konjunkturer.

Der er ikke nogen af kommunerne, som gør en særlig indsats for at få flere kvinder ind på andre erhvervsspor, dog har en del kommuner satset på at få flere kvinder i ledelsesopgaver. Fx peger Aalborg Kommune på, at

man ønsker kvinder og mænd ligeligt repræsenteret på ledelsesniveau, forudsat de er lige kvalificeret, når man i beskrivelsen af målsætningen for kommunens personalepolitik skriver: "At begge køn er ligeligt repræsenteret på de øverste ledelsesniveauer i kommunen under forudsætning af, at ansøgerne har lige kvalifikationer."<sup>68</sup>

### 3.6 FRITIDSTILBUD, SOM APPELLERER TIL BEGGE KØN

Nogle kommuner ofrer mange ressourcer på fritidsanlæg, fx på store og på meget dyre fodboldarenaer. Adgangen til at anvende disse anlæg bliver typisk formidlet gennem idrætsklubber, og det betyder i realiteten ofte, at mænd har adgang til flere faciliteter end kvinder. Kommunerne bør være opmærksomme på en sådan forskelsbehandling, da den jo kan føre til, at kvinder ikke får samme mulighed for fritidsaktiviteter og fysisk træning som mænd.

Det er imidlertid tydeligt, når man læser de enkelte kommuners ligestillingsredegørelser, at kommunerne sjældent anskuer deres fritids- og idrætstilbud med kønsbriller, ligesom det også er ganske få af kommunerne, som i deres ligestillingsredegørelser angiver at have aktiviteter på fritidsområdet.

En undtagelse af Københavns Kommune, hvor man fra 2012 krævede, at kommunale tilskud til idrætsfaciliteter<sup>69</sup> forudsatte, at de blev mainstreamet, dvs. blev indrettet med henblik på både kvinder og mænds behov. Dette betyder i realiteten, at en del fritidsklubber, der har modtaget støtte, som følge af beslutningen er blevet forpligtet til at lave omklædnings- og bedefaciliteter for kvinder.

Det er en oplagt mulighed for andre kommuner at følge Københavns eksempel og dermed forsøge at gøre idrætsfaciliteterne mere tiltrækkende for begge køn. Det betyder i praksis, at man nogle steder må forbedre

bade- og omklædningsfaciliteter samt indkøbe udstyr, så det bliver muligt for kvinder at deltage. Men det er formentlig også sådan, at kommuner, der bruger mange ressourcer på eliteidræt, især professionel fodbold, i praksis kan komme til at diskriminere kvinder, og at man derfor kunne lægge mindre vægt på at give tilskud til eliteidræt og mere på den brede tilgang til faciliteterne, som begge køn har mere lige glæde af.

Aarhus Kommune har på to områder tilbud til henholdsvis mænd og kvinder. Dels har man ansat en motionskoordinator, der bl.a. har haft fokus på motion og sundhed i forhold til mænd. Derudover har kommunen to tilbud, der særligt er målrettet kvinder: dels kvindesvømning i Gellerup (en udsat bydel i Aarhus, hvor godt 83 procent af beboerne har en etnisk minoritetsbaggrund), dels efterfødselstræning.<sup>70</sup>

At der i disse år er megen fokus på mænds sundhed, afspejles således også i Aarhus Kommunes Ligestillingsredegørelse. Man kunne hertil indvende, at fordi kvinder lever længere, lever de ikke nødvendigvis sundere, og at der derfor også er god grund til at fokusere på motion til kvinder, måske især til de lidt ældre kvinder.

Aarhus har som nævnt også lavet særlige tilbud for kvinder i svømmehaller i form af særlige åbningstider for kvinder og børn i kommunale svømmehaller for at tage hensyn til piger og kvinder med muslimsk baggrund.<sup>71</sup> Der har været en del polemik om dette, fordi nogle har set det som et udtryk for diskrimination. Man kan jo i dette mene, at der kan være fordele i, at en større gruppe af befolkningen bruger svømmehallerne, får lært at svømme, får rørt sig fysisk og får adgang til bedefaciliteter. Ifølge dansk tradition har man opdelte omklædnings- og vaskefaciliteter for kvinder og mænd, hvorimod de forventes at bade sammen samtidig i samme svømmebassin. Når vi danskere

besøger tyrkiske bade både i Europa og i Mellemøsten oplever vi, at der er særlige badedage for kvinder og mænd.

Måske kunne man i de enkelte kommuner undersøge, hvor mange kvinder og mænd der bruger svømmehallerne og andre idrætsanlæg, og hvis der viser sig relativt store kønsforskelle, derefter gøre en indsats for, at anlæggene opleves attraktive af både kvinder og mænd, og måske skal man i nogle tilfælde omlægge åbningstider eller omklædningsfaciliteter, således at ingen grupper føler sig udsat for eksklusion eller problemer med blufærdighed.

### 3.7 UDDANNELSES- OG ERHVERVSVEJLEDNING

I Roskilde Kommune gennemfører man i øjeblikket projektet DUR (dreng-uddannelse-Roskilde 2011-2015),<sup>72</sup> der med støtte fra Ligestillingsministeriet sætter fokus på de drenge, som forlader skolen uden en ungdomsuddannelse. Projektet gennemføres i samarbejde med et stort antal skoler og uddannelsesinstitutioner. Det består af en række delprojekter: at udvikle læse-, stave- og skrivekompetencer, almen didaktik for drenge, fællesskab, fastholdelse og personlig udvikling, sunde livsstilsvaner samt en række vejlednings- og uddannelsesaktiviteter.

Dermed sætter man fokus på et problem, som kendes fra hele landet, at det er vanskeligt at nå det nationale mål om at 95 pct. af en ungdomsårgang skal tage en ungdomsuddannelse, især er det vanskeligt at opnå målet for drengene. En oplagt medvirkende årsag til dette er, at drenge i meget stort tal gennem vejledning og tradition spores ind på de erhvervsfaglige uddannelser, især i byggefagene, som i en årrække har haft stort frafald på grund af manglende praktikpladser og den økonomiske krise, mens piger i højere grad spores ind på de mellemlange videregående uddannelser, som forudsætter en gymnasial uddannelse, og som også retter sig mod en ansættelse i den offentlige sektor.

Imidlertid peger nogle af de foreløbige resultater på, at de problemer, som man har identificeret, ikke udelukkende kan forbindes med køn: "For at hæve drengenes uddannelsesniveau må man udvikle didaktiske principper, der tager udgangspunkt i, hvad problemet er for nogle af de elever, der klarer sig dårligt og mistrives, og disse løsninger retter sig mod forskellige elevbehov, der typisk ikke kan reduceres til køn."<sup>73</sup>

Der er også yderligere det velkendte problem, at drengene i erhvervsuddannelserne ofte stoppes af manglende adgang til praktikpladser, mens pigerne i erhvervsuddannelserne typisk gennemfører uddannelser, som retter sig mod det offentlige, hvor praktikpladsen indgår i uddannelsen og er sikret på forhånd. Derfor kan der være god grund til enten at sikre erhvervsskoleelevers ret til praktikplads eller at spore drengene ind på et bredere felt af uddannelser end den meget konjunkturfølsomme byggeindustri.

Når man i tilfældet med DUR-projektet i Roskilde faktisk kan konkludere, at frafaldsproblemerne ikke kan reduceres til køn, er det vigtigt, at kommunerne indhenter de rette statistiske oplysninger, før man igangsætter et så omfattende projekt. Især er det vigtigt at se på uddannelsesmønstrene i forhold til køn i den lidt ældre gruppe, da mange måske ikke når at gennemføre deres ungdomsuddannelse før de er oppe i 20'erne. Ser man således i Statistikbanken<sup>74</sup> helt specifikt på de unge i alderen 25-29 år i Roskilde Kommune, som **ikke** har fået uddannelse ud over grundskolen, finder man, at det i alt drejer sig om 709 personer, heraf 434 drenge og 275 piger. Dvs. 62 procent drenge og 38 procent piger.

Man kan spørge, om en sådan forskel er så markant, at den giver tilstrækkelig baggrund for udelukkende at satse på drengene. Det er jo et generelt problem i ligestillingspolitik, hvor ulig en fordeling man betragter som et problem. På universiteterne er i gennemsnit ca. 60 procent af de studerende

kvinder, men er det få nok mandlige studerende til, at man særskilt skal gøre en indsats for at få dem ind?

Det betyder altså, at det ikke kun er drengene, som har problemer, men også en del af pigerne, men de har givetvis ikke de samme problemer. Blandt pigerne er der givetvis en gruppe, som ikke har fået afsluttet et uddannelsesforløb, inden de er blevet gravide og er blevet mødre og dermed har en særlig udfordring til at komme i gang igen.

Men kommunerne bør heller ikke ensidigt prioritere drengenes problemer, uanset at de fremstår som de største, men derimod fokusere på at løse de forskellige problemer for pigerne og drengene, dvs. tænke og planlægge kønssensitivt. Det betyder også, at man på den ene side ikke skal yde kønsblind vejledning, hvor man ikke opdager pigernes og drengenes forskellige vilkår, men på den anden side heller ikke blot blindt bakker op om stereotype forestillinger om, hvad en pige og en dreng kan blive.<sup>75</sup> Desuden er det vigtigt, at både de unge kvinder og mænd bakkes op i et eventuelt forældreskab på en sådan måde, at de både kan være gode forældre og færdiggøre en uddannelse.

Det gælder således også for Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU), at man skal kunne bakke op om de sociale vilkår i forbindelse med forældreskab, der sætter anderledes rammer for et uddannelsesforløb, og at de samtidig skal sørge for at præsentere de uddannelses- og erhvervsmuligheder, der er, uden at gentage kønsstereotype strukturer, der binder de unge til et for smalt arbejdsmarked.

Der er ikke fundet eksempler på, at kommunerne har forsøgt at spore pigerne ind på mandefag, idet der formentlig er en opfattelse af, at pigerne kan klare sig selv, mens drengene halter efter. En opfattelse, som nok kun er delvis

sand, når man fx i Roskilde Kommune ser, at 'restgruppen' over 25 år uden ungdomsuddannelse trods alt indeholder 38 procent piger.

### 3.8 AFSLUTNING

I dette kapitel er der givet eksempler på de udfordringer og faldgruber, der er, når man skal arbejde med mainstreaming inden for de enkelte serviceområder i kommunerne.

En række kommuner har udarbejdet politikker for ligestilling på en række serviceområder, og der er derfor meget at lære af for andre kommuner, som ikke er kommet i gang. Det er vigtigt at fokusere på, at ligestillingslovgivningen forudsætter en helhedstænkning, således at man tænker ligestilling i en bred skala. Samtidig kan den enkelte kommune vælge at iværksætte projekter og forsøg inden for et snævrere felt, hvor det kan konstateres, at der er et særligt behov.

Begreberne "kønssensitivitet", "at tage kønsbrillerne på" og "at medtænke kønsforskelle" er nyttige til at understrege, at det ikke drejer sig om at favorisere det ene eller det andet køn, men derimod handler om at sikre, at serviceudbuddene på afbalanceret vis gives til både mænd og kvinder, og at man medtænker kvinder og mænds forskellige prioriteter og behov uden at forvandle dette til kønsstereotyper om, at alle medlemmer af det ene eller det andet køn har samme interesser og behov. Begreber som "kønsblindhed" og "kønsstereotypisering" karakteriserer netop nogle af de mere uheldige måder at sætte køn på dagsordenen på.







## KAPITEL 4

### HVOR KAN KOMMUNERNE FINDE LIGESTILLINGSRELEVANTE DATA?

Af Inge Henningsen

I kapitel 4 diskuteres de krav om kønsopdelte data, som ligestillingsvurderinger stiller. Der gives eksempler på lokale og nationale kilder til kønsopdelte data. Statistikbanken i Danmarks Statistik og statistikmodulet SIRKA fra Kommunernes Landsforening gennemgås i et ligestillingsperspektiv. Afslutningsvis vises en række eksempler på ligestillingsrelevant brug af Statistikbanken.

Kønsmainstreamning af et forslag eller et initiativ forudsætter viden om det pågældende sagsområde. Derfor er data om kvinders og mænds forhold inden for området meget ofte nødvendige. Vil man tage aktivt hensyn til en målsætning om ligestilling, har man derfor samtidig pligt til at skaffe sig de nødvendige oplysninger, fx i form af et datagrundlag. Der kan også være tilfælde, hvor almindelig sund fornuft tilsiger, hvilket køn der bliver mest berørt af en given beslutning. Ofte vil mere præcise data dog være nødvendige, når man som medarbejder i kommunerne skal evaluere og udføre effektmålinger. I alle tilfælde forudsætter kønsmainstreaming, at relevante gruppers vilkår kan vurderes. Dette vil ofte ud over en opdeling på køn kræve opdeling i forhold til andre baggrundsvariable, såsom alder, herkomst, bopæl og indkomst. Et vigtigt element i en ligestillingsanalyse er tillige en præcis og detaljeret beskrivelse af, hvem der bliver direkte berørt af initiativet og på hvilken måde. For selv om et initiativ er formuleret kønsneutralt, vil det meget ofte have væsentlig større konsekvenser for det ene køn end det andet.

#### 4.1 DATA SOM FOR AFSÆT FOR LIGESTILLINGSVURDERINGER

Kønsopdelte data skal både bruges til at skabe overblik over et tiltags betydning for de to køn og til at vurdere, hvad der skal til for at fremme målsætning om kønsligestilling. Men med indsamling af kønsopdelte data og vurdering af disse er der ikke dermed taget stilling til, hvad det vil sige at fremme ligestilling. Der sker i første omgang blot en konstatering af, hvordan de to køn påvirkes. Øvelsen med at fremme ligestilling forudsætter, at der er formuleret en ligestillingspolitik. Dette er en mere krævende øvelse, hvor de kønsopdelte data bruges til at koble et initiativ eller et forslags formål med de ligestillingspolitiske mål, som findes på området for at fremme ligestilling.

Arbejdet med en ligestillingsvurdering starter ofte med en relevanstest (se fx [www.Ligestillingsvurdering.dk](http://www.Ligestillingsvurdering.dk)), ud fra hvilken det vurderes, om det er relevant at foretage en egentlig ligestillingsvurdering. I relevanstesten undersøges for det første, om der inden for opgavens afgrænsede område er forskelle på kvinders og mænds vilkår, adfærd, præferencer, behov og muligheder. I næste trin overvejes, om gennemførelsen af opgaven kan have forskellige konsekvenser for kvinder og mænd, piger og drenge. Det kan fx gælde i forhold til kvinders respektive mænds adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet, orlov, pension, løn, skat, socialt liv, bolig, sundhed, sikkerhed eller tilsvarende. I tredje og sidste trin vurderes de ligestillingspolitiske konsekvenser.

Allerede i arbejdet med relevanstesten kan det være nødvendigt at fremskaffe relevante data, der kan give oplysninger om:

- Kønsfordelingen inden for det område, man arbejder med.
- Kønsforskelle i adfærdsmønstre – som fx at færdiggøre en uddannelse, få bødestraf, være medlem af en sportsklub, modtage førtidspension, bo i ejerbolig osv.

- Effekter af tidligere tiltag på området for henholdsvis mænd, kvinder, piger og drenge.

De fleste forslag og initiativer er i udgangspunktet formuleret kønsneutralt. Virkningerne kan dog få større betydning for det ene køn end for det andet og dermed få utilsigtede kønsmæssige konsekvenser.

Oplysninger om konsekvenserne af et initiativ bør indgå i beslutningsprocessen fra starten af, fordi ligestillingsvurderingen på den måde mest hensigtsmæssigt kan påvirke udformningen og formuleringen af forslaget. Det er spildt arbejde først at udforme et kønsdiskriminerende forslag for derefter at skulle vælge en anden og mere ligestillingsorienteret version.

Gennemførelsen af en ligestillingsvurdering er ingen garanti for at nå frem til et entydigt resultat. Ofte kan et forslag eller et initiativ udformes på flere mulige måder, og en informeret diskussion kan ofte kvalificere et forslag. Derfor bør ligestillingsvurderingen følge forslaget, enten i et selvstændigt notat eller som en del af beskrivelsen af initiativet. Dette bør også være tilfældet, når et forslag vurderes at være kønsmæssigt neutralt, da det er af betydning, at offentligheden kan forholde sig til myndighedernes ligestillingsvurderinger. Tilsvarende bør data altid følge med forslaget, da det ellers vil være svært for udefrakommende at vurdere analysen.

Ligestillingsministeriet fremhæver på sin hjemmeside, at ved brug af statistisk materiale i ligestillingsvurderinger er det vigtigt:

- At man ved, hvad data skal bruges til.
- At man arbejder ud fra præcise hypoteser om betydning af køn på området.
- At man kender det faktuelle grundlag for arbejdshypoteserne.

Adgang til grundlæggende fakta om kvinders og mænds situation er således en forudsætning for at kunne arbejde med mainstreaming/ ligestillingsvurdering. Men effektiv måling og dokumentation af ligestilling og forskelsbehandling kræver ofte en kombination af data fra mange forskellige kilder og af kvantitative og kvalitative data. I det følgende gives en oversigt over en række steder, hvor det er muligt at skaffe kønsopdelte data.

## 4.2 BEHOVET FOR LOKALE KØNSOPDELTE DATAKILDER

De allerfleste kommuner har en statistikfunktion, der kan levere data til de ansatte i kommunens administration. Dette gælder både data, som angår personalepolitikken, og statistik om de borgerrettede kerneydelser. Dette påpeges af Ligestillingsministeriet:

"Et godt sted at starte er med statistikfunktionerne i egen forvaltning og for kommunen som helhed. Tjek eksempelvis de tal, kommunen leverer til Danmarks Statistik, Velfærdsministeriet og andre offentlige myndigheder. Måske er der oplysninger, der er relevante, og som forholdsvist let kan kønsopdeles."<sup>76</sup>

Kan medarbejderen ikke få fat på de data, der skal til for at svare på et spørgsmål eller gennemføre en ligestillingsvurdering, kan man i stedet prøve at skaffe de manglende data fra eksterne kilder. Som en hjælp til kommunalt ansatte, som arbejder med ligestillingsvurderinger, gennemgås i det følgende de vigtigste registerbaserede datakilder, som kommunerne har til rådighed. Dette gælder datasamlinger, hvor der administrativt er registreret bestemte oplysninger om alle personer fra et bestemt område eller en bestemt befolkningsgruppe.

Ofte findes de oplysninger, man har brug for, ikke i et register. Man kan da vælge at lave et survey for at få et grundigt vidensgrundlag om en bestemt

gruppe. Fx kan man undersøge brugere af distriktspsykiatrien i et afgrænset område ved at uddele spørgeskemaer til de brugere, der kommer i et givet tidsrum. Eller iværksætte en undersøgelse af misbrug hos borgere med udviklingshæmning som i nedenstående kommune:

"Vi har planlagt en afdækning af, hvor mange borgere med udviklingshæmning der har et misbrug, for det ved vi nemlig ikke nok om. De stikord, vi har sat på afdækningen, indeholder også en oplysning om køn. For umiddelbart ville vi tro, at der er flest mænd blandt misbrugerne, men vi er kommet i tvivl. Og det er rigtig vigtigt at få udfordret de sandheder, som vi går og tror på. Så nu skal vi ud og spørge 300 borgere."<sup>77</sup>

Her er det også muligt at bruge netbaserede indsamlingsmetoder som fx systemet SurveyXact.<sup>78</sup> Ved større undersøgelser kan det være hensigtsmæssigt at betale et firma for at foretage undersøgelserne. I så fald er det vigtigt at specificere, hvilke kønsopdelte analyser man ønsker at foretage. Dette gælder i særlig grad, når dataindsamlingen ikke primært er motiveret af ligestillingsspørgsmål. På markedet findes en lang række bøger om survey-undersøgelser med gode råd om, hvordan man udformer og analyserer et spørgeskema, men dette ligger uden for rammerne af denne fremstilling.

Det er også muligt at købe 'halvfabrikata' som fx nøgletal på skoleområdet. Se mere herom i kapitel 2 om Danmarks Statistik. Det bruges af mange kommuner, men ikke primært som et ligestillingsredskab.

I mange kommuner bruges sociale taxametre ved fastlæggelse af bevillinger til skoler og daginstitutioner. Danmarks Statistiks Nøgletal indeholder

statistik om børn og unge i kommunernes institutioner. Statistikken viser den sociale baggrund for børn, der går i kommunens daginstitutioner eller skoler. Produktet indeholder oplysninger om barnets herkomst og familietype samt familiens tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelsesniveau og samlet indkomst. Her udtaler en leder:

"... Men jeg synes i virkeligheden, der er andre variable end køn, fx social baggrund, der er mindst lige så interessante, når man skal fordele ressourcer. Hos os er det en politisk beslutning, at en del af ressourcerne skal fordeles i forhold til sociale kriterier. Vi har nogle oplysninger om forældrene, men vi har jo ikke oplysninger om uddannelse og om forældrenes arbejde. Det har Danmarks Statistik, så derfor køber vi disse oplysninger. Så får skolerne penge i forhold til de konkrete elever, de har. Vores behov har været at komme så nært som muligt til en retfærdig ressourcefordeling."

### 4.3 DE NATIONALE KILDER TIL KØNSOPDELT STATISTIK

Officiel national statistik udarbejdes som en del af samfundets infrastruktur. Disse statistikker omfatter i almindelighed hele befolkningen og giver oplysninger om forskellige områder af samfundet, såsom beskæftigelse, uddannelse, sundhed og indkomstniveau. Ofte er hovedansvaret for at indsamle og kombinere data fra forskellige kilder samlet i en enkelt organisation – som fx Danmarks Statistik. Tilgang til relevante data spiller en vigtig rolle i ligestillingsarbejdet, og dette indebærer, at statistik, som relateres til individer, bør være indsamlet, analyseret og præsenteret efter køn og afspejle ligestillingsspørgsmål og -aktuelle samfundsproblemer. Køn skal være en overordnet og gennemgående inddelingskategori i statistikkerne.

Danmarks Statistik står som ansvarlig for hovedparten af den officielle danske statistik, men der foregår også statslig statistikproduktion i ministerier og styrelser. Som hjælp til at skabe sig et overblik gives i den følgende tabel en oversigt over vigtige officielle kilder til kønsopdelt statistik oplistet i forhold til emneområder.

**TABEL 4.1 NATIONALE KILDER TIL KØNSOPDELT STATISTIK**

Emneområde	Statistik producenter/ansvarlige
Arbejdsmarked	Danmarks Statistik, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Social- og Integrationsministeriet
Befolkning	Danmarks Statistik
Beboelse, byggeri, bebyggelse	Danmarks Statistik
Energi	Energistyrelsen
Finanssektoren	Finanstilsynet
Handel med varer og tjenester	Danmarks Statistik
Husholdningernes økonomi	Danmarks Statistik
Indkomst og løn	Danmarks Statistik, Beskæftigelsesministeriet, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor
Sundhedsstatistik	Sundhedsstyrelsen, Danmarks Statistik, Statens Seruminstitut, Danske Regioner
Jord- og skovbrug	Danmarks Statistik, Det Generelle Landbrugsregister (GLR), Det Centrale Husdyrbrugsregister (CHR)
Kultur og fritid	Kulturministeriet



Fødevareområdet	Danmarks Statistik, Fødevarestyrelsen
Miljø	Danmarks Statistik, Miljø- og Energiministeriet
Nationalregnskab og offentlige finanser	Danmarks Statistik, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Erhvervsliv	Danmarks Statistik, Energistyrelsen
Penge og kapitalmarked, konjunkturanalyse	Danmarks Nationalbank, Finanstilsynet, Danmarks Statistik, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Priser og forbrug	Danmarks Statistik
Retsvæsen	Kriminalforsorgen, Danmarks Statistik, Justitsministeriet
Det sociale område	Social- og Integrationsministeriet, Danmarks Statistik, Det nationale forskningscenter for velfærd
Transport og kommunikation	Trafikstyrelsen, Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik
Grund- og ungdomsuddannelse	Danmarks Statistik, Ministeriet for Børn og Undervisning, UNI•C Statistik & Analyse
Videregående Uddannelse og forskning	Danmarks Statistik, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Eurostat, Dansk center for forskningsanalyse, Den koordinerede tilmelding
Valg og offentlig administration	Danmarks Statistik, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Kirkeministeriet, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner

I Danmarks Statistisk kan eksterne rekvirenter med visse begrænsninger få udarbejdet 'skræddersyede' undersøgelser, der kombinerer alle data i Danmarks Statistik. (Se også kapitel 2).

#### 4.4 DE VIGTIGSTE LIGESTILLINGSRELEVANTE STATISTIKBANKER

Data fra statistikproducenterne omtalt i tabel 4.1 offentliggøres i en lang række publikationer, som indeholder tabeller af forskellig detaljeringsgrad. Disse kan være af værdi for ligestillingsarbejdet både på kommunalt og regionalt niveau. I mainstreamingsammenhæng er det dog klart en ulempe, at de færreste tabeller er opdelt efter kommuner og regioner, således at det er vanskeligt at trække på de nationalt baserede statistikker i lokale ligestillingsvurderinger, men de landsdækkende tal kan naturligvis danne baggrund for undersøgelser og beslutninger.

En del af den officielle statistik er imidlertid også tilgængelig i offentlige statistikbanker, hvor brugerne kan designe deres egne undersøgelser uden brugerbetaling. Nedenfor er angivet en række statistikbanker, som indeholder persondata, der kan være relevante i forbindelse med de kommunale og regionale ligestillingsvurderinger. Disse er organiseret som databaser, hvor det er muligt selv at konstruere sine egne tabeller. Fordelen ved at have databaser er, at data i disse nogle gange kan opdeles på kommune- eller regionsniveau, og at man fx kan opdele ikke bare efter køn, men også på baggrund af alder, etnicitet og eventuelt andre diskriminationsårsager, således at det er muligt at inddrage flere ligebehandlingsaspekter end køn. Det kræver dog, at statistikbanken ikke bare indeholder de pågældende variable, men at de også er indeholdt i samme databaseafsnit. Den følgende tabel viser de vigtigste statistikbanker, som man kan trække på i ligestillingsarbejdet. Den mest omfattende og generelle af disse er Statistikbanken i Danmarks Statistik, der vil få en særlig omtale i det

kommende afsnit, hvor der også vil blive vist nogle ligestillingsrelevante eksempler på brugen af Statistikbanken.

**TABEL 4.2 NATIONALE STATISTIKBANKER TIL LIGESTILLINGSVURDERING/MAINSTREAMING**

Emne	Navn og hjemsted	Indhold
Det danske samfund generelt	Statistikbanken i Danmarks Statistik	Statistikbanken indeholder officiel statistik, der beskriver det danske samfund. Emner: Befolkning og valg; Levevilkår; Uddannelse og viden; Kultur og kirke; Arbejde; løn og indkomst; Priser og forbrug; Nationalregnskab og offentlige finanser; Penge og kapitalmarked; Udenrigsøkonomi; Erhvervslivet på tværs; Erhvervslivets sektorer; Geografi; miljø og energi. En stor del af tabellerne kan opdeles på kommune og køn sammen med andre relevante faktorer (se tabel 4.3.)

Undervisning	UNI•C Statistik & Analyse i Ministeriet for Børn og Undervisning	Databanken indeholder detaljeret uddannelsesstatistik på tværs af det danske uddannelsessystem fra grundskole til ph.d. De fleste tabeller kan opdeles på køn. Mange kan opdeles på kommune, men fx ikke både på kommune og køn eller køn og andre faktorer.
Sundhed	Sundhedsdata og it ved Statens Seruminstitut	Sundhedsregistre, bl.a. landspatientregistret, børnedatabase, fødselsregister, kommunale sundhedsordninger.
Videregående uddannelse	Den koordinerede tilmelding (KOT) i Uddannelses- og Forskningsministeriet	Søgning og optag på videregående uddannelser. Opdelt på køn.
Personale og løn i kommuner og regioner	SIRKA, KL's statistikdatabase	Statistisk information om det regionale og kommunale arbejdsmarked. Indeholder et særligt modul for ligestillingsstatistik vedrørende personale og løn.
Beskæftigelse	Arbejdsmarkedsstyrelsen	Fx Jobindsats.dk, der indeholder oplysninger om beskæftigelsesindsatsen.

Velfærd	Ankestyrelsen	Statistiske oplysninger inden for velfærdsområdet, bl.a. om børn og unge.
Bolig og byggeri	Bygnings- og Boligstatistisk Register (BBR-STAT) i Danmarks Statistik	Dette statistikregister muliggør både etablering af en sammenhængende bygnings- og boligstatistik og sammenstilling af data på tværs inden for hele ejendomsdataområdet.

I det følgende gives en ligestillingstilpasset gennemgang af data i Statistikbanken<sup>79</sup> i Danmarks Statistik rettet mod det kommunale/regionale niveau. Det vises emneområde for emneområde, hvilke data der er opdelt på kommunalt/regionalt niveau og på køn (og visse andre diskriminationsgrunde, fortrinsvis alder og herkomst (oprindelsesland)). De enkelte tabeller kan kombineres med andre variable.

**TABEL 4.3 STATISTIKBANKEN. INDHOLD OG OPDELINGSKRITERIER**

Emne	Indhold	Opdelingskriterier
Befolkning og valg	Folketal; fødte	Kommune, alder, køn og herkomst.
	Døde	Kommune, alder og køn
	Familier	Kommune og husstandstype

Levevilkår	Boligforhold; sundhed; offentligt forsørgede; individrettede sociale ydelser; trafikulykker; kriminalitet	Kommune, alder og køn
	Kontanthjælp	Kommune og familietype
	Velfærdsindikatorer	Køn
	Beboere i boliger	Kommune og køn
Uddannelse og viden	Grundskole og voksenuddannelse	Kommune, alder og køn
	Andre uddannelser	Alder, herkomst og køn
Kultur og kirke	Biblioteker	Kommune
	Øvrige kultur	–
	Kirke	Kommune (sogn) og køn
Arbejde, løn Og indkomst	Arbejdsstyrke; ledige; personindkomst	Kommune, alder, herkomst og køn
	Familieindkomster	Kommune og familietype
	Løn	Køn
Nationale dokumentationsprojekter	Ældreområdet	Kommune, alder og køn
	Udsatte børn og unge	Region, alder og køn
	Sundhedsområdet	Kommune

Endeligt omfatter Statistikbanken de såkaldte nationale dokumentationsprogrammer, der indeholder indikatorer på en række områder (nedenfor).

Ældreområdet	Hjemmehjælp, plejehjemsanbringelser, indlæggelser etc.
Udsatte børn og unge	Forebyggelse, anbringelse, uddannelse etc.
Sundhedsområdet	Forebyggelse, misbrugsbehandling, genoptræning etc.

Kommunernes og Regionernes Løndatakontor<sup>80</sup> under Kommunernes Landsforening tilbyder databasen, SIRKA (Statistisk Information om det Regionale og Kommunale Arbejdsmarked), der for årene efter 2007 indeholder information om:

- Lønniveau
- Lønspredning
- Lønudvikling
- Antal ansatte
- Beskæftigelsesgrad
- Personaleomsætning
- Årsstatistik
- Fravær.

Her kan kommunerne selv udarbejde kønsopdelte statistikker, hvor de ansatte kan klassificeres efter kombinationer af forskellige kategorier, fx **alder**, **anciennitet**, **overenskomstområde**, **aflønningsform**, **beskæftigelsesgrad**, **leder/basis** eller **stilling**. SIRKA indeholder et selvstændigt ligestillingsmodul, der kan levere følgende rapporter:

- Kvinder og mænd fordelt på overenskomst
- Kvinder og mænd fordelt på hovedkonto
- Overenskomster fordelt på kvinde- og mandefag
- Kvinder og mænd fordelt på kvinde- og mandefag
- Kvinder og mænd fordelt på ugentlig arbejdstid og hovedkonto
- Kvinder og mænd fordelt på pensionsordning
- Løndelev fordelt på overenskomst og køn
- Kvinder og mænd fordelt på lønintervaller
- Ledere fordelt på køn, kvinde- og mandefag
- Løn fordelt på overenskomst, stilling og køn
- Tillæg fordelt på overenskomst og køn
- Gennemsnitlig løn fordelt på overenskomst, køn og aldersintervaller
- Gennemsnitlig løn fordelt på overenskomst, køn og regioner.
- Rapporterne kan opdeles på år (2007-), område (hele landet, regioner, kommuner) og lønsum (netto, brutto).

#### 4.5 GODE EKSEMPLER PÅ BRUGEN AF STATISTIKBANKEN

I det følgende afsnit vises 10 eksempler på brug af data fra Danmarks Statistiks Statistikbank (se tabel 4.3). De tre første eksempler er fra databaseafsnittet **Befolkning og Valg**. De tre efterfølgende fra **Levevilkår**, dernæst to eksempler fra **Uddannelse og Viden** og endelig de to sidste eksempler fra **Arbejde, Løn og Indkomst**. Bemærk, som tidligere nævnt, at man ikke kan krydskombinere oplysninger fra de forskellige databaseafsnit.

Mange af de nedenfor nævnte data ligger naturligvis også i kommunens egen statistikfunktion. Men erfaringen fortæller, at når man først har vænnet sig til den, er Statistikbanken et smidigt redskab, fordi man kan belyse en problemstilling fra mange forskellige sider ved at arbejde interaktivt og hele tiden udtrække nye tabeller, der svarer på forskellige spørgsmål. Ydermere



er det en fordel, at data kan høstes i en række standardiserede formater, og at Statistikbankens varedeklARATIONER giver sikkerhed for, hvad det er for data, man arbejder med. Når det drejer sig om ligestillingsvurderinger på kommunalt niveau, så er der dog visse begrænsninger i afsnittet om levevilkår i Statistikbanken. Data om sociale ydelser til børn og unge og de kommunale indikatorer inddrager ikke køn, mens sygehusbenyttelse ikke er opgjort på kommunalt niveau.

### Eksempel 1 Størrelsen af husstanden hos enlige fædre og mødre, hele landet

På landsplan er der ca. 5 gange så mange enlige mødre som enlige fædre. Imidlertid er behovene hos enlige forsørgere i høj grad afhængig af, hvor mange børn der er i familien. I den sammenhæng kan man være interesseret i husstandsstørrelse hos enlige fædre og mødre. I tabellen er vist tal for hele landet, men det er også muligt at trække tal på kommune- og regionsniveau.

**TABEL 4.4 ENLIGE MÆND OG KVINDER OG ANTAL BØRN I FAMILIEN. HELE LANDET 2013**

	0 børn	1 barn	2 børn	3 børn	4 børn	5 børn og derover
Enlige mænd	684.621	24.451	6.196	1.023	127	38
Enlige kvinder	674.692	82.124	49.903	11.878	2.306	767

Kilde: Statistikbanken FOLK1

### Eksempel 2 Input til vurdering af behov for plejehjemspladser, hele landet og Aalborg Kommune

Det har vist sig, at det i visse tilfælde kan være hensigtsmæssig at have kendskab til de ældres herkomst, når det drejer sig om dimensionering af plejehjemspladser. Samtidig er efterspørgslen efter plejehjemspladser afhængig af køn. (Kvinder lever længere end mænd. Ældre mænd bliver tit passet af yngre ægtefæller). For at kunne vurdere behovet for plejehjemspladser opdeles befolkningen over 65 år her i eksemplet på aldersgrupper, køn og herkomst.

**TABEL 4.5 PERSONER OVER 65 ÅR FORDELT PÅ ALDER, HERKOMST OG KØN. HELE LANDET. 2013**

	Dansk oprindelse		Indvandrere		Efterkommere	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
65-69 år	166.124	172.538	8.602	8.038	170	163
70-74 år	112.598	123.652	5.600	5.867	179	135
75-79 år	77.303	92.368	2.918	4.225	103	161
80-84 år	47.508	66.105	1.540	2.887	74	88
85-89 år	25.278	45.950	643	1.825	40	84
90+	10.355	29.162	233	977	16	48

Kilde: Statistikbanken FOLK1

Tilsvarende tabeller kan udarbejdes både for de enkelte kommuner og de enkelte oprindelseslande. Den følgende tabel viser personer af tyrkisk herkomst i Aalborg Kommune. Her ser man, at i Aalborg Kommune er kvinder underrepræsenterede blandt personer fra Tyrkiet. Tilsvarende undersøgelser kan laves for andre oprindelseslande.

**TABEL 4.6 AALBORG KOMMUNE 2013. PERSONER OVER 50 ÅR FORDELT PÅ ALDER OG KØN. OPRINDELSESLAND: TYRKIET**

Alder	Mænd	Kvinder
50-54 år	28	14
55-59 år	15	11
60-64 år	7	6
65-69 år	7	4
70-74 år	4	0
75-79 år	2	0
80+	0	1

Kilde: Statistikbanken FOLK1

### Eksempel 3 Befolkningsfremskrivning, fx til brug for vurdering af behovet for offentlige ydelser, Albertslund Kommune

Forbruget af offentlige ydelser, såsom lægebesøg, hjemmehjælp og alkoholafvænning, afhænger af indbyggernes køn og alder. Statistikbanken indeholder en befolkningsfremskrivning for årene frem til 2040 på kommuneniveau i 1-års, 5-års og 10-års aldersgrupper opdelt på alder og køn. Ligeledes indeholder den nøgletal for befolkningsudviklingen opdelt på nytilgang/bestand, men disse tabeller kan ikke opdeles på køn.

**TABEL 4.7 ALBERTSLUND KOMMUNE. BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2014-18. ALLE, FØDTE, DØDE OG TILFLYTTETDE/FRAFLYTTETDE**

	2014	2015	2016	2017	2018
Befolkningen primo	27.874	27.908	27.937	27.958	27.984
Levendefødte	274	274	277	283	291
Døde	193	198	204	208	213
Tilflyttede	2.343	2.350	2.351	2.355	2.357
Fraflyttede	2.390	2.397	2.404	2.403	2.401
	34	29	21	26	34

Kilde: Statistikbanken FRKM213

#### Eksempel 4 Aldersfordeling blandt kvindelige og mandlige efterlønsmodtagere, hele landet

Som et eksempel på de oplysninger, man kan hente i tabelafsnittet om levevilkår, er nedenfor vist en tabel over aldersfordelingen for mandlige og kvindelige efterlønsmodtagere i hele landet.

**TABEL 4.8 EFTERLØNSMODTAGERE. FULDTIDSDELTAGERE HELE LANDET OPDELT EFTER ALDER OG KØN. 2012**

	Mænd	Kvinder
Alder i alt	44.968,6	59.083,2
60 år	3.832,1	5.943,9
61 år	5.357,1	8.049,6
62 år	9.273,6	12.259,4
63 år	11.871,3	15.120,6

Kilde: Statistikbanken ELH01

### Eksempel 5 Kvinders og mænds lægebesøg, Slagelse Kommune

Statistikken over ydelser i almen praksis giver bl.a. oplysninger om antal besøg hos almen læge for mænd og kvinder i forskellige socioøkonomiske grupper. Men hvis man i en ligestillingssammenhæng ønsker at analysere mænd og kvinders lægebrug, skal man være opmærksom på, at forbruget skal sættes i forhold til antallet af personer i de pågældende grupper. Ellers giver tallet ingen mening. Ser man fx på gruppen af selvstændige, så har mænd dobbelt så mange besøg hos almen praktiserende læge som kvinder. Men ved at trække på tabellen RASB11 kan man se, at der fx i Slagelse Kommune er næsten 3 gange så mange mænd som kvinder blandt de selvstændige (1.816 mænd og 671 kvinder). Blandt selvstændige har kvinder derfor i gennemsnit større forbrug af almen praksis end mænd.

**TABEL 4.9 BESØG HOS ALMEN LÆGE OPDELT EFTER PATIENTENS SOCIOØKONOMISKE STATUS OG KØN. SLAGELSE 2012**

	Mænd	Kvinder
I ALT	227.331	348.856
Selvstændige	10.948	4.969
Medarbejdende ægtefælle	39	428
Topledere	3.456	1.997
Lønmodtagere højeste niveau	9.012	30.178
Lønmodtagere mellemniveau	7.467	13.440
Lønmodtagere grundniveau	36.900	58.253
Andre lønmodtagere	16.937	20.968
Arbejdsløse	3.893	6.102
Uddannelsessøgende	4.257	10.326
Pensionister og efterlønsmodt.	90.628	139.847
Pers. uden tilknyt til arb.mark.	43.794	62.348

Kilde: Statistikbanken SYGK

### Eksempel 6 Kvinders og mænds brug af kommunale tilbud, Aarhus Kommune

I den følgende tabel undersøges, hvordan Aarhus Kommune bruger beskyttet beskæftigelse samt aktivitets- og samværstilbud fordelt på kvinder og mænd. Man bemærker, at i alle grupper har mænd et større forbrug end kvinder. I en ligestillingssammenhæng skal dette analyseres i forhold til størrelsen af de relevante baggrundsgrupper, før man kan drage eventuelle konklusioner.

**TABEL 4.10 AARHUS KOMMUNE: BESKYTTET BESKÆFTIGELSE SAMT AKTIVITETS- OG SAMVÆRSTILBUD FORDELT PÅ MÅLGRUPPE OG KØN**

	Beskyttet beskæftigelse		Aktivitets- og samværs-tilbud	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Sindslidelse	17	10	244	141
Udviklingshæmning, herunder autister	220	183	9	7
Fysiske handicappede mv., herunder døve og blinde	82	65	6	0
Misbrugere og tidligere brugere af botilbud	1	0	132	81
Øvrige personer med nedsat erhvervsevne, herunder socialt udsatte	0	0	144	87

Kilde: Statistikbanken RESV04

### Eksempel 7 Pigers og drenges brug af skoletilbud, Hvidovre Kommune

Som et led i undersøgelsen af drenges og pigers forhold i skolen kan det være af interesse for en kommune at se på, i hvor høj grad de unge bruger det offentlige skoletilbud, og om der i den sammenhæng er forskel på drenge og piger. Tabellen viser en kønsspecifik analyse af elevers fordeling på skoletype ved afgangseksamen i 9. klasse i Hvidovre Kommune sammenlignet med hovedstaden og hele landet. Der er alle steder en tendens til, at lidt flere drenge end piger går i de offentlige grundskoler, men andelen i Hvidovre er for begge køn højere end i hovedstadsområdet og i hele landet.

**TABEL 4.11 HVIDOVRE KOMMUNE. ELEVER, DER HAR FULDFØRT GRUNDSKOLEN EFTER 9. KLASSE I 2012, OPDELT EFTER SKOLETYPE OG KØN. SAMMENLIGNET MED HOVEDSTADEN OG HELE LANDET. ANTAL OG PROCENT**

Skoletype	Hvidovre		Hovedstaden		Hele landet	
	Drenge	Piger	Drenge	Piger	Drenge	Piger
Offentlige grundskoler	2.977	2.720	82.577	77.532	298.708	280.552
Private grundskoler	273	286	17.145	17.489	51.719	52.800
Efterskoler	58	59	2.102	2.095	13.477	13.447
Offentlige grundskoler	90,0	88,7	81,1	79,8	82,1	80,9
Private grundskoler	8,3	9,3	16,8	18,0	14,2	15,2
Efterskoler	1,8	1,9	2,1	2,2	3,7	3,9

Kilde: Statistikbanken U3907

### Eksempel 8 Drenges og pigers gennemførelse af merkantil uddannelse, regionerne

I en undersøgelses af drenges og pigers gennemførelsesgrad for uddannelse betragtes frafaldsprocenter hos piger og drenge på de merkantile uddannelser i 2012 på regionsniveau. Det ses, at pigerne alle steder har en lavere frafaldsprocent end drengene. Her er brugt resultater fra to forskellige tabeller.

**TABEL 4.12 FULDFØRTE OG FRAFALDNE PÅ DET MERKANTILE OMRÅDE. OPDELT PÅ REGIONER OG KØN. 2012**

	Antal fuldførte		Frafaldsprocent	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Hele landet	4.950	9.030	37	26
Hovedstaden	1.076	2.193	37	26
Sjælland	750	1.351	42	31
Syddanmark	1.291	2.184	36	24
Midtjylland	1.251	2.328	36	25
Nordjylland	582	974	31	25

Kilde: Statistikbanken EUD3 og EUD4

### Eksempel 9 Kvinders og mænds beskæftigelse fordelt på sektorer, Gribskov Kommune

I forbindelse med udarbejdelsen af udviklingsplaner kan en kommune være interesseret i en kønsspecifik analyse af beskæftigelsen i kommunen. I den viste kommune, Gribskov, er der stor forskel på kvinders og mænds



respektive branchetilhørsforhold. I udviklingsplanen kan kommunen vælge at satse på områder, hvor der i forvejen er en tyngde, eller vælge at satse på at opdyrke nye områder. I begge tilfælde er det dog nødvendigt at vide, hvordan kvinder og mænd i kommunen er beskæftiget (og uddannet), for at man kan tilgodese begge køn. Opgørelsen kan med fordel suppleres med flytteanalyser i forhold til de omkringliggende kommuner og en analyse af deres befolkningsfordeling, hvis man satser på at tiltrække specielle segmenter. Denne øvelse kan dog hurtigt vokse ud over, hvad Statistikbanken kan klare, men det er et oplagt sted at starte, og senere kan man så supplere med skræddersyet statistik.

**TABEL 4.13 GRIBSKOV KOMMUNE 2012: BESKÆFTIGEDE EFTER BRANCHE OG KØN**

Branche	Antal	Kvinde-procent
Sundhed-social sektor	2.526	82
Handel	2.199	44
Bygge og anlæg	1.560	9
Industri	1.256	46
Undervisning	997	64
Rådgivning mv.	577	44
Transport	562	16
Rejsebureauer, rengøring og anden operationel service	535	50
Offentlig administration, forsvar og politi	449	68
Landbrug, skovbrug og fiskeri	439	22
Andre serviceydelser mv.	439	56

Hoteller og restauranter	381	54
Kultur og fritid	274	55
Ejendomshandel og udlejning	185	41
Finansiering og forsikring	115	56
It- og informationstjenester	97	24
Forlag, tv og radio	54	39
Vandforsyning og renovation	46	11
Energiforsyning	18	22
Råstofindvinding	13	0

Kilde: Statistikbanken RASA11

### Eksempel 10 Kønsopdelte lønoplysninger for pædagogiske funktioner i kommunerne

Som et led i undersøgelsen af ligeløn på det kommunale område analyseres kønsopdelte løndata på undervisningsområdet. Grupperingen tager udgangspunkt i Danmark Statistiks opdeling i arbejdsfunktioner på 4-cifret niveau (den fineste funktionsopdeling). Man bemærker umiddelbart, at der er meget små lønforskelle mellem mænd og kvinder. Den øverste række i tabellen "23 Undervisning og pædagogisk arbejde", der angiver gennemsnitslønnen for hele det kommunale personale på området, viser dog, at der for hele gruppen er en væsentlig forskel på mænds og kvinders løn. Dette skyldes, at der er relativt store lønforskelle mellem de forskellige personalegrupper, og at der er flest mænd i de højest lønnede grupper. Dette diskuteres nærmere i kapitel 9. Her må det være nok at sige, at disse forhold gør alle diskussioner af ligeløn højst komplicerede og tabellerne svære at bruge. Det kan også bemærkes, at det er muligt at konstruere tilsvarende

tabeller på grundlag af ligestillingsstatistikken fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor. Her opereres imidlertid primært med opdelinger i forhold til overenskomst og stilling. Hvad der er mest relevant, afhænger af formålet med analysen.

**TABEL 4.14 STANDARDBEREGNET TIMEFORTJENESTE FOR LØNMODTAGERE UDEN LEDELSESANSVAR PÅ DET KOMMUNALE OMRÅDE. PÆDAGOGISKE FUNKTIONER. OPDELT PÅ KØN. 2011**

Lønmodtagergruppe	Mænd	Kvinder
23 Undervisning og pædagogisk arbejde (samlet)	227,56	217,52
2341 Undervisning på grundskoleniveau (inkl. 10. klasse)	239,79	236,40
2343 Pædagogisk arbejde	200,08	197,10
2351 Forskning, udvikling og rådgivning inden for undervisningsmetoder	268,60	265,83
2352 Specialundervisning	257,72	256,97
2353 Anden sprogundervisning	259,76	256,45
2354 Anden musik- og sangundervisning	221,02	219,52
2357 Specialpædagogisk arbejde	210,56	207,46

Kilde: Statistikbanken LON42

Det følgende er eksempler på tabeller, der ikke kan laves på kommunalt niveau på grundlag af data fra Statistikbanken i Danmarks Statistik. Det kan være, fordi data i Statistikbanken ikke er opdelt på kommunalt niveau (se tabel 4.3), eller de kan afkræve, at man skal kombinere data fra forskellige afsnit i databanken.

- Forebyggende foranstaltninger til udsatte børn og unge efter administrationskommune, alder og køn

- Anbragte børn og unge efter administrationskommune, køn og foranstaltning
- Erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser efter herkomst, alder og køn
- Fuldtidsledige/ledighedsprocent efter område, ydelsestype, a-kasse, alder og køn
- Beskæftigede efter bopælsområde, køn og pendlingsafstand
- Højeste fuldførte uddannelse efter område, indkomst, køn, uddannelsesniveau og indkomsttype
- 18-25-årige efter status for ungdomsuddannelse, alder, køn og forældres beskæftigelsesstatus
- 18-25-årige efter status for ungdomsuddannelse, alder og gennemsnitlige grundskolekarakterer for Dansk og Matematik

### OPSUMMERING

Skal kommuner og regioner løfte mainstreamingforpligtelsen, skal de nødvendige kønsopdelte data være til rådighed. Dette stiller krav til de kommunale og regionale statistikfunktioner og krav til de statslige statistikproducenter om, at de ikke bare producerer statistikker opdelt på køn, men også laver statistikker, hvor køn kan kombineres med andre forskelssættende kategorier, såsom alder, etnicitet, uddannelse og beskæftigelse. Samtidig er det vigtigt, at statistikkerne er lettilgængelige og enkle at bruge.

'At fremme ligestilling' er mere end at analysere kønsopdelte data. Det forudsætter, at der er formuleret en ligestillingspolitik. Dette er en mere krævende øvelse, hvor de kønsopdelte data bruges til at koble et initiativ eller et forslags formål med de ligestillingspolitiske mål på området og til eventuelt at justere initiativet for at fremme ligestilling. Som formuleret i regeringens ligestillingsstrategi:

”For at myndighederne kan vurdere, om de konkrete tiltag får den ønskede effekt, er det relevant, at de enkelte myndigheder formulerer en overordnet ligestillingsstrategi med mål på konkrete områder.”<sup>81</sup>

Kønsopdelte data bør være en naturlig del af det generelle statistikarbejde i kommunen. En måde at sikre dette på er ved at fastsætte formelle krav, så al statistik til såvel internt som eksternt brug automatisk bliver opdelt på køn. Ellers er det ikke muligt at opfylde mainstreamingforpligtelsens krav om at indarbejde ligestilling i alle arbejdsprocesser og beslutninger.









## INDLEDNING

Af Inge Henningsen



”Ligestillingsredegørelserne er (...) tænkt som et monitorerings- og opfølgningsværktøj for ligestillingsindsatsen i det offentlige. Ligestillingsredegørelserne skal endvidere oplyse borgere, politikere mv. om den enkelte myndigheds arbejde med ligestillingsvurdering og danne baggrund for eventuelle justeringer af indsatsen.”

Ministeriet for Ligestilling og Kirke: Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, 2013, s. 14



I del 3 gives en række eksempler på, hvordan kommunernes ligestillingsarbejde kan belyses nærmere gennem data fra ligestillingsredegørelserne. Interesserer man sig for at måle ligestilling på det kommunale område, så er ligestillingsredegørelserne et meget rigt og omfattende materiale. De kan give et dybtgående indblik i, hvordan kommunerne lever op til ligestillingsforpligtelsen, og hvilke muligheder og problemer der ligger i ligestillingsarbejdet. Der foreligger ikke en central prioritering af den kommunale ligestillingsindsats. Hvilke emner man beskæftiger sig med, er overladt til de enkelte kommuner – med de fordele og ulemper, som det har.



Ligestillingsredegørelserne giver mulighed for at monitorere den kommunale ligestillingsindsats på flere måder. For det første kan der foretages en vurdering af indsatsens omfang. For det andet kan man undersøge, om kvinder og mænd tilgodeses lige meget i ligestillingsarbejdet, og for det tredje kan man se, om indsatsen for ligestilling er mainstreamet, dvs. er inkluderet i alle former for planlægning og politik.

Ifølge ligestillingsloven skal alle kommuner indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. For at dokumentere dette arbejde skal kommunen udarbejde en ligestillingsredegørelse hvert andet år. Formålet med redegørelsen er at give borgerne et indblik både i selve ligestillingssituationen i kommunen og i kommunalbestyrelsens indsats for at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd. Redegørelsen skal indsendes til ministeren for ligestilling, som til brug for redegørelsen stiller et spørgeskema til rådighed for kommunerne. Ministeriet udarbejder en hovedrapport med opgørelser og benchmarking af kommunernes indsats for ligestilling.

Analyserne i del 3 tager udgangspunkt i ligestillingsredegørelsen for 2011 samt den tilhørende hovedrapport.<sup>82</sup> Redegørelsen handler om fire temaer: **Ligestillingspolitik på serviceområder; Personaleoplysninger og ligestillingspolitik på personaleområdet; Kønsmainstreaming og ligestillingsvurdering; Kønssammensætning af råd, nævn og udvalg.**<sup>83</sup> I del 3 behandles de tre første, men ikke det sidste tema, og temaerne genbruges i vidt omfang som kapiteloverskifter.

Dels 3's analyser fokuserer på to niveauer: dels på den enkelte kommune, dels på de strukturer og mønstre, som man kan få øje på, når man sammenholder alle kommunernes besvarelser. Det kan fx give et indtryk af,

om ligestillingsindsatsen i kommunerne er koncentreret på nogle få områder eller spredt ud over hele det kommunale ansvarsområde; om kommunerne prioriterer de samme indsatser; om der er sammenhæng mellem datatilgængelighed og ligestillingsindsats.

Det overordnede billede af kommunernes indsats er baseret på **Resultater for ligestillingsredegørelser 2011 – Hovedrapporten** udgivet i 2012<sup>84</sup> (herefter **Hovedrapporten 2011**), der som nævnt ovenfor indeholder en opsummering af de kommunale og regionale ligestillingsredegørelser. Derudover gives et uddybet billede af de kommunale ligestillingsaktiviteter samt styrker og svagheder i den nuværende indsats i kommunerne. Disse analyser er baseret på data fra: **Kommunerne 2011, Nøgletalsdatabase**,<sup>85</sup> der indeholder alle kommunernes besvarelser (herefter **nøgletalsdatabasen**). I 2011 er kun 97 kommuner inkluderet i nøgletalsdatabasen, da en enkelt kommune ikke har overholdt tidsfristen for besvarelse af indberetningen. I de følgende kapitler er nogle tabeller gengivet fra Hovedrapporten 2011, mens andre tabeller og figurer mv. er udarbejdet selvstændigt til brug for denne rapport på baggrund af nøgletalsdatabasen.

Indberetningsskemaet, som ligger til grund for hver enkelt kommunes ligestillingsredegørelse i 2011, omfatter i alt 19 spørgsmål. Disse er gengivet i kronologisk rækkefølge i bilag 3. Spørgsmål 1 til 2 omhandler skemaets første del, **ligestillingspolitik på serviceområder**, spørgsmål 3 til 7 anden del, **personaleoplysninger og ligestillingspolitik på personaleområdet**, spørgsmål 8 til 15 tredje del, **kønsmainstreaming og ligestillingsvurdering**, mens spørgsmål 16 til 18 angår fjerde del, **kønssammensætning af råd, nævn og udvalg**, som ikke behandles i denne rapport. Endelig afsluttes indberetningsskemaet med spørgsmål 19, hvor kommunen har mulighed for at supplere besvarelsen med relevante kommentarer og forslag. I de

følgende kapitler behandles spørgsmålene uafhængigt af rækkefølgen i indberetningsskemaet.

Til brug for rapporten er der endvidere foretaget interviews med nøglemedarbejdere i en række kommuner om anvendelsen af data i ligestillingsarbejdet. Udsagn fra disse interviews er inddraget for at perspektivere og konkretisere resultaterne af de statistiske undersøgelser. Hvor ligestillingsredegørelserne giver et overblik over kommunernes ligestillingsaktiviteter, så peger interviewene på mere specifikke problemstillinger, der opleves i de enkelte kommuner.

Interviewpersonerne fordeler sig på i alt 7 kommuner, der er spredt geografisk, omfatter både små og store kommuner og kommuner, der både har angivet en høj og en lav grad af datatilgængelighed. I forbindelse med interviewene er kommunerne blevet bedt om at udpege en række nøglepersoner på forskellige områder. De fleste interviews har været personlige interviews enten med grupper af ansatte eller med enkeltpersoner. I et par tilfælde er samtalerne blevet fulgt op med supplerende telefoninterviews. Interviewene har afdækket databrug i forbindelse med udarbejdelse af målsætninger på ligestillingsområdet, arbejdet med ligestilling af kerneydelser samt arbejdet med ligestilling af mænd og kvinder på personaleområdet. I den forbindelse vil forfatteren gerne takke informanterne fra kommunerne for deres velvillige medvirken til interviews.

Afslutningsvis skal det nævnes, at fra og med 2013 er skemaet til indberetninger af ligestillingsredegørelser ændret og forenklet. Resultat af ligestillingsredegørelser 2013, som blev offentliggjort i oktober 2014,<sup>86</sup> indgår af tidsmæssige grunde ikke i denne rapport. Analyserne i de følgende kapitler er derfor baseret på de kommunale indberetninger fra 2011.

## KAPITEL 5

### HAR KOMMUNERNE DE RELEVANTE KØNSOPDELTE DATA?

I kapitel 5 belyses kommunernes opfattelse af deres adgang til relevante kønsopdelte data. Baggrunden for kommunernes besvarelse diskuteres. Interviews med databrugere viser, at de oplever en vis usikkerhed, når de indsamler data.

Arbejdet med ligestilling kræver, at de ansatte har adgang til kønsopdelte data på deres egne fagområder. Kommunerne har derfor skullet indberette, i hvilken grad de ansatte har adgang til relevante kønsopdelte data. Spørgsmål nummer 10 i indberetningsskemaet 2011 lyder:

#### 10. Har kommunen relevante kønsopdelte data til at arbejde med ligestillingsvurderinger?

Knap halvdelen af kommunerne (42 procent) oplyser, at de **altid** eller **i de fleste tilfælde** har relevante kønsopdelte data, mens man i en fjerdedel af kommunerne (26 procent) **sjældent** eller **aldrig** oplever at have sådanne relevante data. I 2009 havde 33 procent af kommunerne enten **altid** eller **i de fleste tilfælde** relevante kønsopdelte data, mens 30 procent **sjældent** eller **aldrig** havde relevante data. Der er altså sket en stigning i antallet af kommuner, der rapporterer at have adgang til relevante kønsopdelte data.

I tabel 5.1 kan man se, hvordan kommunerne vurderer deres dataadgang.

**TABEL 5.1 KOMMUNERNES RAPPORTER OM ADGANG TIL RELEVANTE KØNSOPDELTE DATA I ARBEJDET MED LIGESTILLINGSVURDERINGER**

	Antal Kommuner	Procent
Altid	16	16 %
I de fleste tilfælde	26	26 %
Nogle gange	24	25 %
Sjældent	13	13 %
Aldrig ret	13	13 %
Ikke svaret	6	6 %

Kilde: Tabel 3.3.4, Hovedrapport 2011.

Fordelingen af svar på spørgsmålet: **Har kommunen relevante kønsopdelte data til at arbejde med ligestillingsvurderinger?**

Spørgsmål 10 om oplevet datatilgængelighed er placeret i skemaets 3. del, som handler om kønsmainstreaming og ligestillingsvurdering, men en kommune kan også have behov for adgang til kønsopdelte data, når den arbejder med ligestillingspolitik på serviceområder, dvs. skemaets del 1. Spørgsmålet kan derfor give anledning til usikkerhed om, hvordan det er besvaret af kommunerne: Hvilke områder af kommunernes ligestillingsarbejde svares der i forhold til; er det kun ligestillingsvurderinger i skemaets 3. del, hvor spørgsmålet er placeret, eller har kommunen også haft ligestillingspolitik i del 1 i tankerne? Og hvordan svarer de kommuner, der har en lav aktivitet og derfor også et lille databehov, med andre ord: Er svaret afhængig af ambitionsniveauet? Det gælder helt overordnet, at 60-80 procent

af kommunerne ikke arbejder med ligestilling på serviceområderne (del 1) og/eller i forhold til kønsmainstreaming og ligestillingsvurdering (del 3).

Uanset at der kan være en vis usikkerheden om forståelse af spørgsmålet, vil det i de følgende kapitler blive undersøgt, om der er en sammenhæng mellem besvarelsen af spørgsmål 10 om adgang til data på den ene side og de ligestillingsaktiviteter, som registreres i redegørelsens del 1 og del 3 på den anden side. Kan der ses en sammenhæng mellem datatilgængelig og aktivitetsniveau?

De to største kommuner, København og Aarhus, der har de mest omfattende aktiviteter og store statistikafdelinger, har svaret nogle gange på spørgsmålet om adgang til kønsopdelte data. Dette indikerer, at der kan være en usikkerhed i forhold til besvarelsen af spørgsmålet i tabel 5.1.

## 5.1 INPUT FRA DATABRUGERNE

Interviewene med udvalgte kommunale medarbejdere viser, at tal ikke spiller nogen stor rolle i forhold til at arbejde med de kommunale serviceydelser. Men i interviewene ses en åbenhed over for de muligheder, der ligger i en mere udstrakt brug af data.

"Der er mange vinkler på de problemstillinger, som vi i forvejen arbejder med, der godt kunne blive kvalificeret. Jeg tror, at vi har brug for noget læring. Vi skal vide noget om, hvordan det er, at data kan se ud, hvis vi kigger på dem på den ene måde eller på den anden måde. Vi har brug for at komme et par skridt længere ind i den der datajungle."<sup>87</sup>

Adspurgt om medarbejderne selv har mulighed for at trække data fra de lokale personalestatistikker, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor eller Statistikbanken i Danmarks Statistik, svarer nogle af respondenterne ja,

men de foretrækker som regel at få de statistikkyndige til at gøre det. Ofte er det lettere.

"Det kan godt være, at jeg formelt har kompetence til det, men jeg har bare spurgt efter dem de par gange, jeg havde brug for at vide, hvordan kønsfordelingen så ud på et eller andet område."<sup>88</sup>

En anden bekymring er risikoen for at gøre datafejl. Hvis man ikke beskæftiger sig med persondata til daglig, kan det fx ske, at man ikke tager hensyn til deltidsarbejde på en hensigtsmæssig måde. Ved brug af Statistikbanken er det ikke altid let at gennemskue, hvad kategorierne dækker over, og hvis medarbejderne selv skal til at undersøge dette i Statistikbankens kvalitetsdeklarationer mv., bliver det ofte ikke nogen tidsbesparelse at kunne trække data selv. Disse bekymringer deles til en vis grad også af specialisterne, der kender tabellerne og er opmærksomme på de fælder, der ligger i data. I lyset af ovenstående bekymringer omkring brug af offentlige datakilder kunne det derfor være hensigtsmæssigt med en undersøgelse af, om Statistikbanken og lignende reelt er tilgængelig for alle medarbejdere, der fx skal udføre en ligestillingsvurdering eller udforme en politik.

En gennemgående konstatering, der kan drages på baggrund af interviewene, er manglen på synlighed af ligestillingsarbejdet. Ligestilling er noget, kommunerne bliver mindet om, når der skal laves redegørelser eller svares på spørgsmål, men ikke noget, der spiller en rolle i det daglige arbejde. Her ville forekomsten af ligestillingsrelevante data spille en væsentlig rolle som igangsætter. Det kunne muligvis have en effekt, hvis sagsbehandlere og administrative chefer gennem rapporter og indikatorer hele tiden mødte den betydning, som køn har i det kommunale arbejde. Samtidig skal man heller ikke se bort fra, at det vil give arbejdet med ligestillingsvurderinger

legitimitet, hvis køn på denne måde blev inkluderet i de officielle opgørelser og statistikker.

”Der er jo en sammenhæng. Jo mere tilgængelige og synlige data er, jo mere smitter det af på den indsats, vi gør. Så hvis vi vil have endnu mere fokus på køn, så er det vigtigt, at tilgængeligheden af kønsopdelte data og analyser bliver prioriteret meget højt og gerne i forbindelse med noget, vi bruger i forvejen, fx ledelsesinformationssystemet.”<sup>89</sup>

### OPSUMMERING

På det kommunale område er ligestillingsredegørelserne i 2011 koncentreret om fire temaer: **Ligestillingspolitik på serviceområder; Personaleoplysninger og ligestillingspolitik på personaleområdet; Kønsmainstreaming og ligestillingsvurdering; Kønssammensætning af råd, nævn og udvalg.** Kun de tre første behandles i denne rapport.

Knap halvdelen af kommunerne oplyser, at de **altid** eller **i de fleste tilfælde** har relevante kønsopdelte data til deres arbejde med ligestillingsvurderinger, mens en fjerdedel af kommunerne **sjældent** eller **aldrig** oplever at have sådanne data. Spørgsmålets formulering kan imidlertid give anledning til tvivl om, hvordan det skal besvares. Medarbejderne har mulighed for at trække direkte på databanker, såsom Kommunernes og Regionernes Løndatakontor og Statistikbanken i Danmarks Statistik, men mange foretrækker at overlade dette arbejde til specialister, da de er bekymrede for at gøre datafejl. De vurderer, at såfremt kønsopdelte data generelt er mere synlige, ville det være til fordel for ligestillingsarbejdet.



## KAPITEL 6

### LIGESTILLINGSPOLITIK PÅ SERVICEOMRÅDER

”Temabaseret indsats:

Kvinder og mænd skal have reelt lige muligheder for at udfolde deres potentialer og for at udvikle sig i alle sammenhænge. Derfor skal barrierer nedbrydes og ligestilling fremmes på de specifikke områder, hvor der er forskelle på kønnenes muligheder og vilkår. Alle kompetencer skal i spil, og køn skal ikke begrænse kvinders og mænds udfoldelsesmuligheder inden for familie, uddannelse og arbejdsliv samt deltagelse i beslutninger om vores fælles samfund.”

Følgende temaer er udpeget: Køn og uddannelse, Ligestilling på arbejdsmarkedet, Familie og ligestilling og Mænd og sundhed

Ministeriet for Ligestilling og Kirke:

Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan, 2013, s. 4-5

I kapitel 6 belyses kommunernes ligestillingspolitik og målsætninger på serviceområdet. Endvidere undersøges, om der er en sammenhæng mellem datatilgængelighed og en formuleret ligestillingspolitik samt ligestillingspolitiske målsætninger i forhold til kommunernes serviceforpligtelser.

## 6.1 HAR KOMMUNERNE EN LIGESTILLINGSPOLITIK?

Ligestillingspolitik og ligestillingspolitiske målsætninger på de kommunale serviceområder er et af hovedtemaerne i ligestillingsredegørelserne.

I skemaet til indberetning af ligestillingsredegørelse skelnes mellem ligestillingspolitik, forstået som kommunens overordnede politik for ligestilling af kvinder og mænd, og ligestillingspolitiske målsætninger, der konkretiserer ligestillingspolitikken på de enkelte kommunale serviceområder. Skemaet angiver følgende serviceområder som svarmuligheder: **Beskæftigelse og integration, Børn og unge, Uddannelse, herunder folkeskole, Kultur, fritid og turisme, Social service, Sundhed, sygehuse og psykiatri, Administration og digitalisering samt Andet.** Der stilles i skemaet følgende spørgsmål:

1. På hvilken måde arbejder kommunen med ligestillingspolitik på serviceområderne?
2. Beskriv målsætning, målgruppe og eventuelt aktiviteter vedrørende de ligestillingspolitiske målsætninger, som kommunen har vedtaget på et eller flere af serviceområderne.

Tager man udgangspunkt i det første spørgsmål, der handler om kommunens ligestillingspolitik, så oplyser 61 eller to tredjedele af kommunerne (63 procent), at de ikke arbejder med ligestilling i forhold til nogen af serviceområderne. Ud af den resterende tredjedel, som arbejder med ligestilling, har 19 kommuner formuleret en særskilt ligestillingspolitik for serviceområderne, mens 18 har en formuleret ligestillingspolitik på et eller flere serviceområder. Endelig svarer 6 kommuner, at de er i gang med at formulere en ligestillingspolitik. Nogle kommuner har valgt at formulere deres ligestillingspolitik i form af en mangfoldighedsstrategi, og der kan

tænkes at være kommuner med en mangfoldighedsstrategi, der har svaret nej til spørgsmålet om en formuleret ligestillingsstrategi.

**TABEL 6.1 KOMMUNERNES ARBEJDE MED LIGESTILLINGSPOLITIK PÅ SERVICEOMRÅDERNE**

	Antal	Procent
Vi arbejder ikke med ligestilling i forhold til serviceområderne	61	63 %
Vi har en særskilt ligestillingspolitik for kommunens serviceområder	19	20 %
Vi har formuleret ligestillingspolitiske målsætninger på ét eller flere serviceområder	18	19 %
Ligestillingspolitik/ligestillingspolitiske målsætninger er under udarbejdelse	6	6 %
Ikke svaret	2	2 %

Note: Det har været muligt at indberette flere svar.

Kilde: Resultater fra ligestillingsredegørelserne 2011, Hovedrapporten 2011, Tabel 3.1.1.

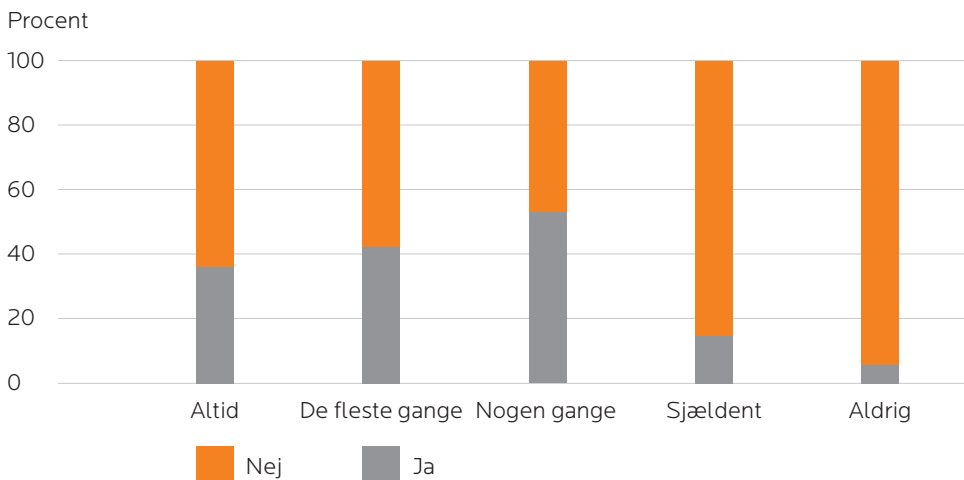
Fordelingen af svar på spørgsmål 1: **På hvilken måde arbejder kommunen med ligestillingspolitik på serviceområderne?**

## 6.2. SAMMENHÆNG MELLEM FORMULERET LIGESTILLINGSPOLITIK OG DATATILGÆNGELIGHED

Der er en sammenhæng mellem det at indrapportere en høj grad af datatilgængelighed og at have en formuleret ligestillingspolitik. (Se figur 6.1). I de kommuner, hvor man oplever, at man **sjældent** eller **aldrig** har adgang til kønsopdelte data, er der som regel ikke formuleret en ligestillingspolitik

eller ligestillingspolitiske målsætninger på serviceområderne, mens næsten halvdelen af de kommuner, der **altid**, i **de fleste tilfælde** eller **nogle gange** oplever at have adgang til relevante kønsopdelte data, også har en formuleret ligestillingspolitik og/eller ligestillingspolitiske målsætninger.

**FIGUR 6.1 SAMMENHÆNG MELLEM FORMULERET LIGESTILLINGSPOLITIK OG DATATILGÆNGELIGHED**



Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase.

Svar på spørgsmålet: **På hvilken måde arbejder kommunen med ligestillingspolitik på serviceområderne?** Er kategoriseret i ja/nej-svar og derefter opdelt efter svar på spørgsmålet: **Har kommunen relevante kønsopdelte data til at arbejde med ligestillingsvurderinger?** Kun kommuner, der har besvaret begge spørgsmål, er medtaget.

Her bør man dog være forsigtig med at slutte noget om en klar årsagssammenhæng mellem oplevet datatilgængelighed og formuleringen af ligestillingspolitik. Det kan meget vel være de samme bagvedliggende grunde, der gør, at en kommune ikke oplever at have kønsopdelte data og ikke har formuleret en ligestillingspolitik. På den anden side kan det også være tilfældet, at det netop er de mest ambitiøse kommuner, der oplever, at de mangler data. Udsagnene fra interviewene med nøglemedarbejdere i kommunerne tyder dog på, at datatilgængelighed ikke spiller den store rolle i formulering af målsætninger på dette overordnede niveau.

### 6.3 HVILKE SERVICEOMRÅDER HAR FÅET LIGESTILLINGSPOLITISKE MÅLSÆTNINGER?

Blandt de 36 kommuner, der har svaret ja til at have en ligestillingspolitik og /eller ligestillingspolitiske målsætninger, har 21 kommuner yderligere specificeret deres målsætninger som svar på spørgsmålet: **Beskriv målsætning, målgruppe og eventuelt aktiviteter vedrørende de ligestillingspolitiske målsætninger, som kommunen har vedtaget på et eller flere af serviceområderne.**

I alt beskriver kommunerne 41 konkrete målsætninger med tilhørende aktiviteter. Nogle få kommuner har ligestillingsmålsætninger på alle serviceområder: **Beskæftigelse og integration, Børn og unge, Uddannelse, herunder folkeskole, Kultur og fritid, Social service, Sundhed, sygehuse og psykiatri og Administration og digitalisering**, men det typiske er, at kommunerne angiver at have målsætninger på nogle få områder. Tabel 6.2 viser, hvorledes målsætninger og aktiviteter fordeler sig på de forskellige serviceområder.

En oversigt over alle beskrevne målsætninger findes i bilag 2, der giver et detaljeret billede af den samlede kommunale indsats. Det er dog ikke usandsynligt, at alle konkrete ligestillingsmålsætninger ikke rapporteres. Så hvis redegørelserne skal være et brugbart værktøj til vurdering af det kommunale ligestillingsarbejde, må art og omfang af underrapportering undersøges. Fx ved at skaffe interviewdata fra udvalgte kommuner og sammenholde resultaterne med redegørelserne.

Det område, der har flest målsætninger, er **Beskæftigelse og integration**. Her er jobcentrene klart den primære ligestillingsaktør – både når det gælder køn og etnicitet og med deres eksplicite fokus på samspillet mellem køn og etnicitet. (Se bilag 2 og boks 6.1). At området Beskæftigelse og integration viser størst aktivitet, skal dog tages med det forbehold, at de målsætninger, som handler om kommunens egne ansatte, kan være fejlregistreret. Det kan tænkes, at nogle af disse målsætninger i stedet burde have været indberettet i den del af skemaet, som handler om ligestillingspolitik på personaleområdet. Fx skal alle aktiviteter, der udelukkende handler om at skabe ligestilling ved at nedbryde det kønsopdelte arbejdsmarked på kommunens egne arbejdspladser, som udgangspunkt registreres under personaleområdet og ikke som en ligestillingsmålsætning for kommunens borgere på serviceområdet Beskæftigelse og integration.

De næststørste områder er **Børn og unge** og **Uddannelse, herunder folkeskole**. Gennemgås de målsætninger og aktiviteter, som er registreret under dette område, ser man, at der er et klart fokus på drenge og mænd. I fire tilfælde formuleres personalepolitiske målsætninger for skoler eller institutioner, der indebærer en indsats for at rekruttere flere mænd. Ønsket om at rekruttere flere mænd optræder også blandt målsætningerne på sundheds- og socialområdet. Ingen af de ekspliciterede målsætninger

i bilag 1 drejer sig om pigers særlige problemer. Disse tendenser til en fokusering på mænds ligestillingsbehov vil nærmere blive belyst i afsnittet om mainstreaming og ligestillingsvurderinger. Også på dette serviceområde kan der være tale om, at enkelte målsætninger i stedet skulle have været indberettet i skemaets afsnit om personaleområdet. Dette er tilfældet, hvis det drejer sig om at rekruttere flere mænd til de kommunale institutioner, uden at der indgår overvejelser om en borgerrettet ligestillingsmålsætning, fx et pædagogisk hensyn.

**TABEL 6.2 LIGESTILLINGSPOLITISKE MÅLSÆTNINGER PÅ SERVICE-OMRÅDERNE**

Serviceområde	Antal Målsætninger
Beskæftigelse og integration	13
Børn og unge	8
Uddannelse	6
Sundhed	6
Kultur og fritid	3
Administration og digitalisering	3
Det sociale område	2
I alt	41

Note: Målsætninger om at rekruttere flere mænd kunne alternativt være placeret under personalepolitik.

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase

**BOKS 6.1. LIGESTILLING PÅ BESKÆFTIGELSESMRÅDET**

På beskæftigelsesområdet er der i Danmark en lang tradition for at arbejde med kønsligestilling. I 1981 blev der oprettet 14 stillinger som ligestillingskonsulenter ved daværende Arbejdsformidlingen (AF), stigende til 29 stillinger i 1985. Ved AF's overgang til kommunale jobcentre i 2007 blev de fleste af disse stillinger dog nedlagt. I stedet blev der oprettet en specialenhed for ligestilling, der blev nedlagt igen i 2012. Denne enhed, der lå under Beskæftigelsesministeriet, skulle have særligt fokus på ledighedsproblematikker med en kønsmæssig slagside, og blandt specialenhedens indsatsområder var fx arbejdsløse unge mødre og ufaglærte mænd oppe i årene, der havde mistet deres job. I denne sammenhæng var indsatserne omkring etablering og formidling af et datagrundlag for ligestillingsarbejdet og mainstreaming af beskæftigelsesindsatsen interessant.

I Aktivitetsplan for specialfunktion for ligestilling år 2007 var det fastlagt, at ...

"Specialfunktionen for ligestilling skal gennem indsamling og formidling af information om lovgivning og viden om ligestilling bidrage til, at alle landets jobcentre og andre aktører har det bedste grundlag for at varetage beskæftigelsesindsatsen og samtidig sikre høj kvalitet i ligestillingsarbejdet i jobcentrene. Materialet vil spænde fra statistisk materiale (forfatterens udhævnings) til informationsmateriale til brug for informationsmøder."<sup>90</sup>



I afsnit 6.2. ovenfor beskrives en positiv sammenhæng mellem datatilgængelighed og forekomst af ligestillingspolitiske målsætninger på serviceområderne. Næsten alle de kommuner, der har formuleret ligestillingsmålsætninger, har svaret **altid, de fleste gange** eller **nogle gange** på spørgsmålet om adgang til relevante data. Men ser man nøjere på kommunernes ligestillingsmålsætninger i bilag 2, så er de fleste målsætninger relativt generelle, og de kræver ikke i særlig grad kendskab til kommunespecifikke data. Manglende datatilgængelighed behøver således ikke at være en væsentlig barriere for opstilling af ligestillingspolitiske målsætninger.

#### 6.4 MANGLENDE FOKUS PÅ MÅLOPFYLDELSE

Det er karakteristisk, at ligestillingsredegørelsen ikke indeholder spørgsmål om evaluering og redegørelse for målopfyldeelse, et spørgsmål, der ellers i mange tilfælde ville have forudsat adgang til lokale data. De følgende eksempler er hentet fra de kommunale ligestillingsmålsætninger som gengivet i bilag 1.

Eksempler på ligestillingsmålsætninger fra Ligestillingsredegørelse 2011, hvor krav om evaluering og redegørelse for målopfyldeelse ville have krævet kommunespecifikke data.

- Kvinder med etnisk minoritetsbaggrund skal have samme beskæftigelsesgrad som mænd med etnisk minoritetsbaggrund.
- Børn skal have både kvindelige og mandlige rollemodeller i kommunens dagtilbud.
- Flere tosprogede, både piger og drenge skal gå i institution.
- Større lighed i sundhed for kvinder og mænd.

Kilde: Nøgletalsdatabasen, 2011

Som det ses, kræver en vurdering af målopfyldelse på disse områder data. De kræver ofte også en yderligere præcisering af den opstillede målsætning. I et af de ovenstående eksempler bør det fx præciseres, hvad man forstår ved 'lighed'. Hvornår vil man fx kunne fastslå, at der både er kvindelige og mandlige rollemodeller i et dagtilbud? Og hvad betyder 'lighed i sundhed' for kvinder og mænd mere præcist?

Et eksempel på en præcisering kan iagttages hos Københavns Kommune, der har følgende målsætning på uddannelsesområdet:

"Ligestillingsvurdering af ny viden om piger og drenge forskellige trivsel i den københavnske folkeskole. En viden om, at drenge uddannelsesmæssige udfordringer er større end pigers, genererer et behov for at undersøge, hvordan de to køn oplever skolehverdagen forskelligt."<sup>91</sup>

Dokumentationen af målsætningens opnåelse skal "bygge på data fra Københavnerbarometeret, der er en årligt tilbagevendende spørgeskemaundersøgelse blandt alle københavnske skolebørn".<sup>92</sup> Her er således angivet både et lokalt datagrundlag og en specifikation af, hvilke undersøgelser (af de mange mulige) der bliver iværksat.

### OPSUMMERING

Det kan konstateres, at et flertal af kommunerne ikke arbejder med ligestillingspolitik, når det gælder deres kerneydelser til borgerne. To ud af tre kommuner har ikke en ligestillingspolitik i forhold til de borgernære serviceområder. Tre ud af fire kommuner beskriver ikke specifikke målsætninger eller aktiviteter på serviceområderne. Tages der hensyn til risikoen for fejlregistrering på personaleområdet, kan tallet for aktiviteter for

den borgernære service være endnu lavere end angivet. På den baggrund er det således meget relevant, at man i Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige 2013<sup>93</sup> sigter på at styrke anvendelsen af ligestillingsvurderinger for de borgernære ydelser i kommunerne.

På serviceområdet er der en positiv sammenhæng mellem, at kommunerne har en formuleret ligestillingspolitik, og at de rapporterer om en god datatilgængelighed. Det er dog bemærkelsesværdigt, at skemaet til ligestillingsredegørelsen ikke indeholder spørgsmål til evaluering af indsatsen eller målopfyldelsen. Dette gør ligestillingsarbejdet mindre effektivt. Her er det nødvendigt, at de ligestillingspolitiske målsætninger følges op med kvantitative måltal, som kan evalueres.

## KAPITEL 7

### KØNSMAINSTREAMING OG LIGESTILLINGSVURDERING

”Arbejdet med ligestillingsvurdering forudsætter, at myndigheden har et overblik over adfærden på det pågældende område og kender til de kønsmæssige forskelle og virkninger, en indsats vil have.”

Ministeriet for Ligestilling og Kirke:

Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige. 2013: 4

I kapitel 7 belyses kommunernes aktivitet med at indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning, dvs. i de mange forskellige daglige aktiviteter og initiativer, herunder strategiarbejde og indstillinger til kommunalbestyrelsen. Det undersøges, om det er de samme kommuner, der rapporterer om flere af aktiviteterne, samt om der i højere grad foretages ligestillingsvurderinger, når kommunen har en ligestillingsstrategi. Kapitlet ser også på, om der er sammenhæng mellem oplevet datatilgængelighed og tilbøjelighed til at ligestillingsvurdere initiativer og/eller aktiviteter eller indstillinger til kommunalbestyrelsen. Det viser sig, at målgrupperne – vel overraskende for de fleste – sjældent er kvinder, men langt oftere mænd, når det gælder kommunernes ligestillingsinitiativer.

## 7.1 KOMMUNALE STRATEGIER FOR MAINSTREAMING/ LIGESTILLINGSVURDERING

Ifølge ligestillingslovens § 4 skal offentlige myndigheder dels arbejde for ligestilling og dels indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning, altså arbejde med mainstreaming af kommunens aktiviteter. Der er en nær sammenhæng mellem de aktiviteter, der er beskrevet i dette kapitel, og de ligestillingspolitiske målsætninger på kerneområderne, som er beskrevet i kapitel 6, idet arbejdet med mainstreaming kan ses som den mere administrative konkretisering af de politiske ligestillingsmålsætninger.

De kommunale ligestillingsredegørelser bygger på følgende spørgsmål om kønsmainstreaming og ligestillingsvurdering:

- 8: Har kommunen en samlet strategi, procedure eller plan for at arbejde med kønsmainstreaming/ligestillingsvurdering?
- 11: Ligestillingsvurderer kommunen indstillinger til kommunalbestyrelsen?
- 13: Bliver initiativer eller aktiviteter kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet af kommunen?
- 14: Beskriv titel, serviceområde, baggrund, formål, indhold og resultat vedrørende initiativer eller aktiviteter, der er blevet kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet.

Det mest overordnede spørgsmål, nummer 8, angår, om kommunerne har en samlet plan for arbejdet med kønsmainstreaming. Nøgletallene viser, at dette kun gælder for en femtedel af kommunerne, idet 12 kommuner har en strategi, og 7 er i gang med at udarbejde en sådan. I 2009 havde 13 procent af kommunerne en samlet strategi for arbejdet med kønsmainstreaming, mens 9 procent havde en strategi under udarbejdelse. Der er således ikke sket nogen udvikling fra 2009 til 2011. Tallene findes i tabel 7.1 og er fremstillet grafisk i figur 7.1.

**TABEL 7.1** ANTAL OG ANDEL KOMMUNER MED EN SAMLET STRATEGI, PROCEDURE ELLER PLAN FOR AT ARBEJDE MED KØNSMAINSTREAMING/ LIGESTILLINGSVURDERING

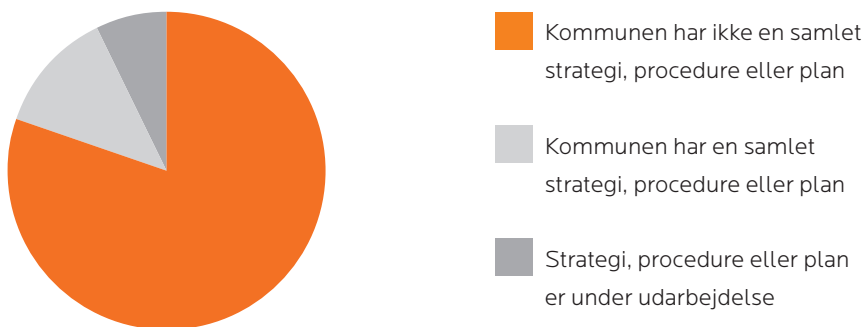
	Antal	Procent
Kommunen har ikke en samlet strategi, procedure eller plan	767	78 %
Kommunen har en samlet strategi, procedure eller plan	12	12 %
Strategi, procedure eller plan er under udarbejdelse	7	7 %
Ikke svaret ret	22	2 %

Note: Det har været muligt at indberette flere svar

Kilde: Hovedrapport 2011, tabel 3.3.1

Fordelingen af svar på spørgsmål 8: Har kommunen en samlet strategi, procedure eller plan for at arbejde med kønsmainstreaming/ ligestillingsvurdering?

**FIGUR 7.1** ANDEL KOMMUNER, DER HAR EN SAMLET STRATEGI, PROCEDURE ELLER PLAN FOR AT ARBEJDE MED KØNSMAINSTREAMING/ LIGESTILLINGSVURDERING



Kilde: Tabel 7.1

## 7.2 LIGESTILLINGSVURDERING AF INDSTILLINGER TIL KOMMUNALBESTYRELSEN

Selv når kommunerne ikke har en samlet plan for ligestillingsvurdering, er det af interesse at se, hvor mange enkeltstående politiske indstillinger der bliver ligestillingsvurderet, og hvilke områder der prioriteres i denne proces. Ser man først på, i hvor høj grad kommunerne ligestillingsvurderer indstillinger til kommunalbestyrelsen, så er der 12 kommuner, der har svaret ja hertil. De resterende 85 kommuner har enten svaret nej eller har ikke svaret. (Tabel 7.2). Det er altså kun et mindretal, der ligestillingsvurderer indstillinger til kommunalbestyrelsen.

**TABEL 7.2 ANDEL KOMMUNER, DER LIGESTILLINGSVURDERER INDSTILLINGER TIL KOMMUNALBESTYRELSEN**

	Antal	Procent
Nej, indstillinger ligestillingsvurderes ikke	81	84 %
Ja, indstillinger ligestillingsvurderes	12	12 %
Ikke svaret	4	4 %

Kilde: Hovedrapport 2011, tabel 3.3.5

Fordelingen af svar på spørgsmål 11: Ligestillingsvurderer kommunen indstillinger til kommunalbestyrelsen?

Da mainstreamingindsatsen ikke bare skal rette sig mod konkrete initiativer og aktiviteter, men også omfatter planlægning og forvaltning, er det bemærkelsesværdigt, at kun 12 kommuner ligestillingsvurderer sådanne indstillinger. En kommunal medarbejder tilbyder den forklaring, at sporene fra miljøvurderingerne skræmmer:

"Oprindeligt var det jo meningen, at vi ville have haft en ligestillingsvurdering som en del af skabelonen til, hvordan man skrev indstillinger til kommunalbestyrelsen, men vi har en miljøvurdering, som aldrig bliver brugt til noget, så det ville vi ikke gentage."

Samtidig er ligestilling ifølge den pågældende generelt ikke et prioriteret område i kommunerne.

"Det er ikke noget, der konsekvent bliver efterspurgt. Det ville komme med, hvis direktionen lagde vægt på det. Men når sagsfremstillingen skal være kort og præcis, så kommer det ikke med."

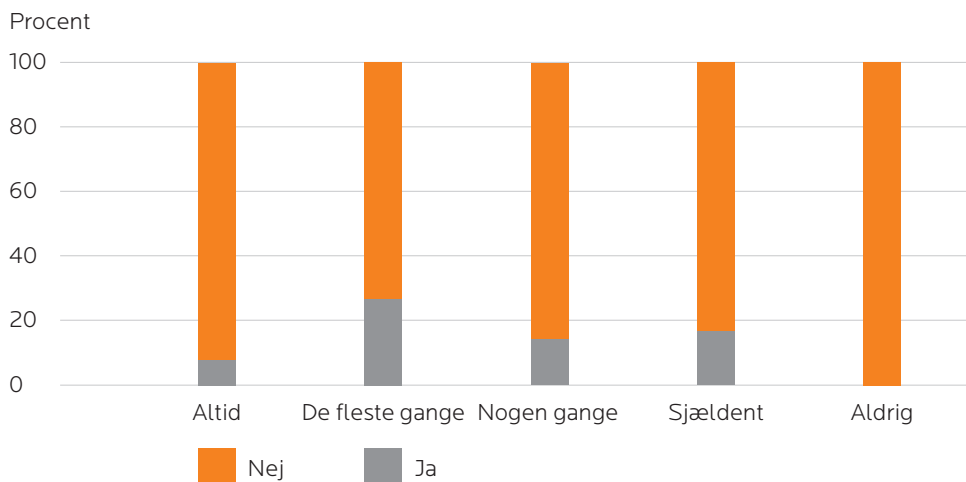
Den danske mainstreamingindsats er principielt rettet mod al offentlig planlægning og forvaltning, dvs. hele spekteret af kommunale aktiviteter.

"Mainstreaming vil bl.a. sige, at de kommunale forvaltninger og politikere skal analysere alle beslutninger, aktiviteter, projekter og budgetter for at se, om de har forskellige konsekvenser for kvinder og mænd ..." <sup>94</sup>

I det følgende diagram er vist, hvordan det at ligestillingsvurdere indstillinger hænger sammen med, hvordan kommunen oplever datatilgængelighed, som er beskrevet i kapitel 5.



**FIGUR 7.2. SAMMENHÆNG MELLEM KOMMUNERNES OPLEVELSE AF DATATILGÆNGELIGHED OG DERES TILBØJELIGHED TIL AT LIGESTILLINGSVURDERE INDSTILLINGER TIL KOMMUNALBESTYRELSEN**



Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase.

Krydstabellering af svar på spørgsmålene: **Ligestillingsvurderer kommunen indstillinger til kommunalbestyrelsen?** og **Har kommunen relevante kønsopdelte data til at arbejde med ligestillingsvurderinger?** Omfatter kun kommuner, hvor begge spørgsmål er besvaret.

Mens det er blevet påvist, at der er en klar sammenhæng mellem at indrapportere en høj grad af datatilgængelighed og at have en formuleret ligestillingspolitik (se figur 6.1), så viser figur 7.2, at der kun er en svag sammenhæng mellem oplevet datatilgængelighed og tilbøjelighed til at ligestillingsvurdere indstillinger til kommunalbestyrelsen. Blandt de

kommuner, der har svaret, at de **altid** eller **de fleste gange** har adgang til relevante kønsopdelte data, er der 18 procent, der har ligestillingsvurderet indstillinger til kommunalbestyrelsen, mens der er 14 procent, der har ligestillingsvurderet indstillinger, blandt de kommuner, der har svaret, at de **nogle gange** eller **sjældent** har en sådan adgang. Der er altså næsten ingen forskel på de to grupper, så adgangen til kønsopdelte data synes ikke at betyde noget for, om man ligestillingsvurderer indstillinger eller ej. Dog må det bemærkes, at ingen af de kommuner, der har svaret, at de **aldrig** har adgang til relevante kønsopdelte data, har ligestillingsvurderet indstillinger til kommunalbestyrelsen.

### 7.3 KØNSMAINSTREAMING AF ØVRIGE AKTIVITETER/INITIATIVER

Indarbejdelse af ligestilling i den daglige forvaltning indebærer, at også initiativer eller aktiviteter bliver kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet. I kapitel 6 så vi på, om kommunerne på et overordnet niveau havde udarbejdet ligestillingspolitiske målsætninger på serviceområderne og fandt, at det kun gælder for en tredjedel af kommunerne. Der er dog endnu færre kommuner, der i deres besvarelse af spørgsmål 13 angiver, at de har ligestillingsvurderet konkrete initiativer eller aktiviteter. Det drejer sig kun om 19 kommuner. Blandt disse er der kun 1 kommune, der angiver, at de som en hovedregel ligestillingsvurderer. (Tabel 7.3).

**TABEL 7.3 I HVILKET OMFANG BLIVER INITIATIVER ELLER AKTIVITETER KØNSMAINSTREAMET/LIGESTILLINGSVURDERET AF KOMMUNEN?**

	Antal	Procent
Nej, vi kønsmainstreamer/ligestillingsvurderer ikke initiativer eller aktiviteter	767	78 %
Ja, nogle initiativer eller aktiviteter bliver kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet	18	19 %
Ja, de fleste initiativer eller aktiviteter bliver kønsmainstreamet/ ligestillingsvurderet	1	1 %
Ikke svaret	2	2 %

Kilde: Hovedrapport 2011, tabel 3.3.7.

Fordelingen af svar på spørgsmål 13: **Bliver initiativer eller aktiviteter kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet af kommunen?**

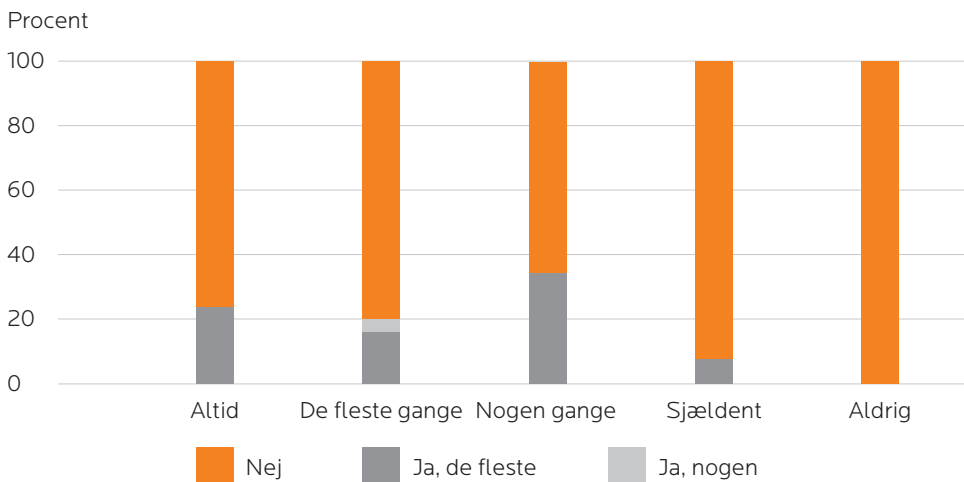
I figur 7.3 nedenfor er vist, hvordan det at ligestillingsvurdere initiativer og aktiviteter hænger sammen med oplevet datatilgængelighed.

De foregående afsnit handler om de ligestillingsaktiviteter, der er blevet rapporteret i ligestillingsredegørelserne. Men her er det samtidig vigtigt at være opmærksom på, at ligestilling mange steder indgår som en integreret og 'urapporteret' del af den daglige kommunale praksis, som det også kan konstateres i det indledende citat fra Strategi for ligestilling. Det opfattes bare ikke som ligestilling, men som almindelig "sund fornuft". Eksempelvis skriver Frederiksberg Kommune i sin ligestillingsredegørelse:

"Det bliver tydeligt i udarbejdelsen af svarene til dette spørgeskema, at ligestilling på mange områder er en selvfølgelighed, og at vi derfor ikke mere taler om ligestilling."

Imidlertid kræver mainstreamingforpligtelsen, at der foretages systematiske vurderinger af aktiviteterne, hvor det undersøges, om det er lykkedes at prioritere indsatsen på en ligeværdig og hensigtsmæssig måde, idet erfaringen siger, at de umiddelbare beslutninger ofte ikke behøves at være så ligeværdige endda.

**FIGUR 7.3 SAMMENHÆNG MELLEM KOMMUNERNES OPLEVELSE AF DATATILGÆNGELIGHED OG DERES TILBØJELIGHED TIL AT LIGESTILLINGSVURDERE INITIATIVER ELLER AKTIVITETER**



Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase.

Krydstabellering af svar på spørgsmålene: **Bliver initiativer eller aktiviteter kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet af kommunen?** og **Har kommunen relevante kønsopdelte data til at arbejde med ligestillingsvurderinger?** Kun kommuner, der har besvaret begge spørgsmål, er medtaget.

Figuren viser en klar sammenhæng mellem oplevet datatilgængelighed og tilbøjelighed til at ligestillingsvurdere. Blandt de kommuner, der har svaret, at de **altid, i de fleste tilfælde** eller **nogle gange** har adgang til relevante kønsopdelte data, er der 25 procent, der har ligestillingsvurderet initiativer eller aktiviteter. Blandt de kommuner, der har svaret, at de **sjældent** eller **aldrig** har en sådan adgang, er der kun 4 procent, der har ligestillingsvurderet initiativer eller aktiviteter.

#### 7.4 ER KOMMUNEN AKTIV PÅ FLERE OMRÅDER?

Man kunne forvente, at det var de samme kommuner, der mainstreamede både initiativer/aktiviteter og indstillinger til kommunalbestyrelsen. Det viser sig også i en vis udstrækning at være tilfældet, som nedenstående tabel 7.4 og figur 7.4 viser. Hvis kommunen har mainstreamet en eller flere aktiviteter, så er der 36 procents sandsynlighed for, at den også har mainstreamet indstillinger til kommunalbestyrelsen. Der er derimod kun 6 procents sandsynlighed for, at en indstilling til kommunalbestyrelsen er blevet vurderet, hvis man er i en af de kommuner, der ikke har vurderet nogen aktiviteter. Samtidig viser figur 7.4, at der samlet set er en vis sammenhæng mellem oplevet datatilgængelighed og tilbøjelighed til at mainstreame initiativer og/eller indstillinger til kommunalbestyrelsen.

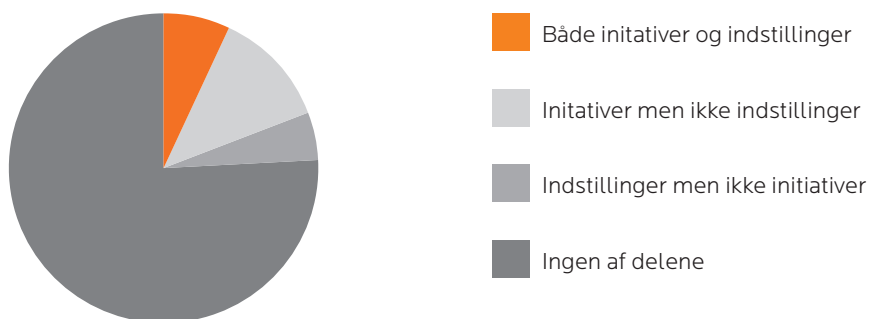
**TABEL 7.4 SAMMENHÆNG MELLEM MAINSTREAMING/  
LIGESTILLINGSVURDERING AF AKTIVITETER OG INDSTILLINGER TIL  
KOMMUNALBESTYRELSEN**

Bliver initiativer eller aktiviteter kønsmainstreamet /ligestillingsvurderet	Ligestillingsvurderes indstillinger til kommunalbestyrelsen?		
	Nej	Ja	Alle
Nej	73	5	78
Ja	12	7	19
Alle	85	12	97

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase.

Krydstabellering af svar på spørgsmålene 13 og 11: **Bliver initiativer eller aktiviteter kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet af kommunen?** og **Ligestillingsvurderer kommunen indstillinger til kommunalbestyrelsen?**

**FIGUR 7.4 MAINSTREAMING/LIGESTILLINGSVURDERING AF INITIATIVER/  
AKTIVITETER OG INDSTILLINGER TIL KOMMUNALBESTYRELSEN**



Kilde: Tabel 7.4

Man kan samle resultaterne fra figur 7.3 og figur 7.4, sådan som det er gjort i figur 7.5, hvor man ser, at der alt i alt er en positiv sammenhæng mellem ligestillingsvurderinger og datatilgængelighed. Kommuner, der svarer positivt på datatilgængelighed, udfører i højere grad ligestillingsvurderinger, selv om det stadig kun er en mindre del af kommunerne, der ligestillingsvurderer indstillinger og/eller aktiviteter/initiativer.

### 7.5 HVILKE AKTIVITETER OG INITIATIVER MAINSTREAMES OG FOR HVEM?

19 ud af de i alt 97 kommuner havde som svar på spørgsmål 14 beskrevet de konkrete initiativer eller aktiviteter, der var blevet kønsmainstreamet/ ligestillingsvurderet. Fordelingen i forhold til antal aktiviteter/initiativer fremgår af tabel 7.5.

**TABEL 7.5 KOMMUNER FORDELT PÅ ANTAL AKTIVITETER/INITIATIVER, DER ER LIGESTILLINGSVURDERET**

Antal initiativer/aktiviteter	Antal Kommuner
1	7
2	4
3	5
>3	3
I alt	19

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase

Antal er opgjort ud fra svar på spørgsmål 14: **Beskriv titel, serviceområde, baggrund, formål, indhold og resultat vedrørende initiativer eller aktiviteter, der er blevet kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet.**

København og Aarhus havde begge beskrevet en lang række aktiviteter. De øvrige 17 kommuner havde tilsammen beskrevet 30 aktiviteter, hvoraf 6 blot bestod af henvisninger til generel strategi eller relaterede sig til andre diskriminationsgrunde (etnisk oprindelse og/eller handicap).

I tabel 7.6 er de 24 tilbageværende initiativer/aktiviteter opdelt efter serviceområde og oplistet efter, om de retter sig mod mænd eller kvinder eller tilgodeser begge køn.

**TABEL 7.6 LIGESTILLINGSVURDEREDE INITIATIVER OPDELT EFTER SERVICEOMRÅDE OG MÅLGRUPPENS KØN. ALLE KOMMUNER UNDTAGEN KØBENHAVN OG AARHUS**

Forvaltning/serviceområde	Tilgodeser			
	Kvinder	Mænd	Begge køn	I alt
Personalepolitik	1	5	1	7
Sundhed	0	2	4	6
Ældre	0	3	2	5
Skole/børn/unge	0	1	3	4
Beskæftigelse	0	0	1	1
Kultur og fritid	1	0	0	1
I alt	2	11	11	24

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase.

Klassifikation er foretaget ud fra svar på spørgsmål 14: **Beskriv titel, serviceområde, baggrund, formål, indhold og resultat vedrørende initiativer eller aktiviteter, der er blevet kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet.**



Tabellen giver en oversigt over de ligestillingsvurderede aktiviteter i alle kommuner, undtagen København og Aarhus. Her er det interessant, at kun 2 af tiltagene retter sig mod kvinder, mens 11 retter sig specifikt mod mænd, og de øvrige 11 tiltag er rettet mod begge køn. For kvinderettede tiltag gælder, at man i den ene kommune ønsker flere deltidsansatte kvindelige brandmænd, og i den anden kommune har en aktivitet for gruppen af inaktive piger i 5. og 6. klasse. Af de tiltag, der er rettet mod mænd, drejede 5 sig om at rekruttere mænd til ældreplejen eller til børne- og ungeområdet.

Flere kommunale medarbejdere giver udtryk for, at overvægten af aktiviteter for mænd ikke er noget tilfælde. De kommunale ligestillingsaktører oplever simpelthen, at det er lettere at komme igennem, og at ligestillingsindsatsen opfattes som mere legitim, hvis den retter sig mod mænd. Adspurgte om det overrasker, at 11 ud af de ligestillingsvurderede initiativer retter sig specifikt mod mænd, mens kun 2 retter sig mod kvinder, lyder svaret:

"Nej, det gør det ikke. Der er jo ingen tvivl om, at den eneste måde, hvis man vil gøre sig en lille smule håb om at starte noget, så skal det rette sig mod mænd, fordi så taler man op imod den skræk, der er for, at det bare handler om, at kvinderne vil have mere magt (...). Det bliver ikke så pinligt. Det er på mange måder strategisk rigtigt at gøre."

## **7.5 BEHOVET FOR LOKALE ELLER NATIONALE DATA AFHÆNGER AF FORMULERING**

I en undersøgelse af brug af data i det kommunale mainstreamingarbejde er det værdifuldt, at beskrivelserne af de aktiviteter og initiativer, der er blevet ligestillingsvurderet, er relativt detaljerede, fordi det giver mulighed for at vurdere, hvorvidt, hvordan og hvilke data som de kommunale ligestillingsvurderinger er baseret på, specielt om der inddrages lokale data.

Nedenstående oversigt er udarbejdet på grundlag af de 24 aktiviteter, som er vist i tabel 7.6. Ud af de 24 aktiviteter er valgt 12, som på baggrund af deres formulering skønnes at forudsætte kvantitative data.

**BOKS 7.1 UDVALGTE LIGESTILLINGSVURDEREDE INITIATIVER OPDELT EFTER, HVILKEN DATATYPE (LOKALE/GENERELLE DATA) SOM ER RELEVANT. ALLE KOMMUNER UNDTAGEN KØBENHAVN OG AARHUS**

Datatype	Aktivitet, som skønnes at have kvantitative elementer
Lokale data	Ungehuset (70 % drenge)
	Ingen kvinder i redningsberedskabet
	Forebyggelse: Køn og alder på brugere registreres
Både lokale og nationale data	Hovedsageligt kvinder, der bruger tilbud i sundhedssystemet
	Mænd bruger sundhedssystemet mindre end kvinder
	Piger i 5.-6. klasse er underrepræsenteret i idrætsforeninger
	Drenge i de mindre klassetrin har ofte koncentrationsbesvær
	Flere mænd i kommunens folkeskoler
	Ulige kønsfordeling i ældreplejen og i daginstitutioner
	Ønske om kønsblandede arbejdspladser
	Flere mænd i ældreplejen
	Flere mænd i omsorgsjob
	Sundhedstilbud rettet mod mænd

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase

Udvælgelsen er foretaget ud fra svar på spørgsmål 14: **Beskriv titel, serviceområde, baggrund, formål, indhold og resultat vedrørende initiativer eller aktiviteter, der er blevet kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet.**

I udgangspunktet kan de fleste af de rapporterede ligestillingsaktiviteter baseres på generelle landsdækkende data, da de er generelt formuleret. Hvis aktiviteten er mere præcist formuleret, vil den ofte skulle formuleres på baggrund af lokale data.

Herudover ville et krav om evalueringer af initiativer og aktiviteter også forudsætte, at man har kendskab og overblik over de lokale data, således at man kan sammenligne situationen før og efter indsatsen for at vurdere graden af succes og målopfyldelse. I indberetningsskemaets spørgsmål 14 (se bilag 3) optræder en svarkategori, som skal belyse selve resultatet af de konkrete initiativer/aktiviteter, der er blevet ligestillingsvurderet. Som et eksempel på, hvordan den fremtidige udvikling på det kommunale område vil stille krav til kønsopdelte data af mange forskellige aspekter, kan nævnes en case om de kommunale beslutninger om brug af velfærdsteknologi på ældreområdet (boks 7.2).

#### **BOKS 7.2 CASE OM NY TEKNOLOGI: BEHOV FOR KØNSOPDELTE DATA OG LIGESTILLINGSVURDERING**

På omsorgsområdet vil udviklingen i den kommende tid blive præget af voksende anvendelse af robotteknologi. "Kommuner satser på teknologien" var en overskrift på Kommunernes Landsforenings hjemmeside i 2011, og i artiklen udtalte Erik Nielsen, borgmester i Rødovre og tidligere formand for Kommunernes Landsforening:

"I den dårlige økonomiske situation, vi står i, og med en fremtid, hvor vi kommer til at mangle hænder, er det vigtigt, at vi fortsætter med at udbygge vores velfærdsteknologiske redskaber. Det kan være med til at gøre vores arbejde lettere og mindre personalekrævende, hvis vi skal sikre en fortsat god service til borgerne."

Indførelse af velfærdsteknologi vil have ligestillingskonsekvenser på mange områder. Der er med andre ord brug for at indhente og vurdere kønsopdelte data i relation til flere forskellige aspekter. En del af disse vil formentlig ikke findes i de eksisterende datakilder, men må skaffes ved at foretage surveys. Man kan således spørge, om indførelsen af selvkørende støvsugere, robotarme og selvvaskende toiletter vil opleves på samme måde af mænd og kvinder. Vil teknologifremmedhed, tilfredshed med større selvstændighed og oplevelse af ensomhed i kølvandet på den nye teknologi have uforudsete kønsdimensioner? Vil det lykkes at visitere til sådanne hjælpemidler på en måde, der stiller mænd og kvinder lige, når det gælder fordele og ulemper?

Også set i forhold til personalepolitikken kan indførelse af denne teknologi få konsekvenser, som påvirker ligestillingen. Ældreområdet er et af de mest kvindedominerede områder. Indførelsen af robotteknologi må forventes at medføre, at der i et vist omfang er brug for ændrede kompetencer, fordi der stilles nye krav om bistand til drift, reparation og vedligeholdelse af hjælpemidlerne. I den situation kan man vælge at ansætte en gruppe af tekniske specialister, der med stor sandsynlighed ville være relativt vellønnede mænd, til at tage sig af dette arbejde. Denne løsning vil forstærke både kønsopdelingen og uligelønnen på det kommunale område. Alternativt kunne velfærdsteknologi tænkes ind i den sædvanlige drift. Foreløbigt ser det ud til, at det er denne løsning, der er blevet valgt. Som en medarbejder udtrykker det:

"Det er den SOSU-hjælper, der allerede er inde over, der skal varetage de opgaver, der er. Det ligger jo også i den nye uddannelse. Der er velfærdsteknologi tænkt ind. Noget andet er så, hvis folk skal have nogle særlige programmer til deres computere eller sådan noget, så skal der specialister til."

Men det er under alle omstændigheder oplagt, at der er behov for at ligestillingsvurdere den fremtidige indførelse af velfærdsteknologi både fra et bruger- og et medarbejdersynspunkt. Dette forudsætter kønsopdelte data.

## 7.6 LIGESTILLINGSVURDERINGER FORUDSÆTTER, AT DER BESLUTTES LIGESTILLINGSMÅL

Det er relevant at kigge på, om der er sammenhæng mellem, at kommunen foretager ligestillingsvurderinger og har en overordnet ligestillingsstrategi, således som det er forudsat i Strategi for ligestilling:

”For at myndighederne kan vurdere, om de konkrete tiltag får den ønskede effekt, er det relevant, at de enkelte myndigheder formulerer en overordnet ligestillingsstrategi med mål på konkrete områder.”<sup>97</sup>

Tabel 7.8 nedenfor belyser sammenhængen mellem at sætte ligestillingsmålsætninger på den ene side og foretage ligestillingsvurderinger på den anden side. Tabellen viser, at blandt de 24 kommuner, der har foretaget ligestillingsvurderinger af en eller flere aktiviteter og/eller ligestillingsvurderet forslag til kommunalbestyrelsen, har halvdelen (12 kommuner) også formuleret en overordnet ligestillingsstrategi i form af ligestillingspolitiske målsætninger og/eller strategier. Som anført i citatet fra Strategi for ligestilling i det offentlige, kræver en egentlig ligestillingsvurdering, at der er en ligestillingsstrategi at vurdere resultatet i forhold til, men dette er altså kun tilfældet for halvdelen af de kommuner, der har foretaget ligestillingsvurderinger. På den anden side er der større chance for, at der bliver foretaget ligestillingsvurderinger, hvis kommunen har en overordnet ligestillingsstrategi. Blandt de 34 kommuner, der

har en overordnet strategi, har en tredjedel (12 ud af 34) foretaget ligestillingsvurderinger, mens der blandt de 61 kommuner, der ikke har en overordnet strategi, kun er en femtedel (12 ud af 61), der har foretaget ligestillingsvurderinger.

**TABEL 7.8 SAMMENHÆNG MELLEM LIGESTILLINGSMÅLSÆTNING OG LIGESTILLINGSVURDERINGER**

Kommunen ligestillings-vurderer	Har ligestillingspolitiske målsætning eller strategier?		I alt
	Ja	Nej	
Indstillinger og/eller aktiviteter	12	12	24
Ingen af delene	22	49	71
I alt	34	61	95

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase

Krydstabellering af data fra tabel 7.4 med svar om formulerede ligestillingspolitiske målsætninger fra tabel 6.1. Svaret Ja omfatter også kommuner, der er i gang med at formulere ligestillingspolitiske målsætninger.

### OPSUMMERING

19 ud af 97 kommuner angiver at have mainstreamet konkrete initiativer eller aktiviteter, og 12 ud af 97 kommuner har svaret ja til, at de mainstreamer indstillinger til kommunalbestyrelserne. Det er til dels de samme kommuner, der kønsmainstreamer deres initiativer på serviceområder og deres indstillinger til kommunalbestyrelsen. I materialet er der en positiv sammenhæng mellem oplevet datatilgængelighed og tilbøjeligheden til at vurdere initiativer og/eller aktiviteter. Ligestillingsredegørelserne viser, at

der i højere grad foretages mainstreaming, når kommunen har vedtaget en ligestillingsstrategi. De lave tal for aktiviteter tyder på, at ligestillingshensyn er integreret i visse aktiviteter, uden at dette rapporteres.

København og Aarhus angiver at have vurderet en lang række initiativer. De øvrige 17 kommuner har tilsammen vurderet 24 aktiviteter. Af disse tiltag rettede 11 sig specifikt mod mænd, 11 var rettet mod begge køn, og kun 2 rettede sig mod kvinder, hvilket er bemærkelsesværdigt.

# KAPITEL 8

## ORGANISERING OG FORANKRING

I kapitel 8 belyses det, om der er sammenhænge mellem den måde, som ligestillingsindsatsen er forankret på i kommunen, og karakteren af kommunens indsats. Er nogle modeller bedre end andre? Det belyses hvordan det kun er få kommuner, som tilbyder kompetenceudvikling til personalet, ligesom det belyses, hvordan det kun er et fåtal af kommunerne, som bruger ministeriets værktøj til ligestillingsvurdering.

### 8.1 FORANKRING AF LIGESTILLINGSINDSATSEN

Forankring af ligestillingsindsatsen viser, at kommunerne organiserer ligestillingsarbejdet ret forskelligt. Kommunerne har besvaret følgende åbne spørgsmål.

**9: Beskriv, hvor arbejdet med kønsmainstreaming/ligestillingsvurdering er forankret i kommunen.**

I alt 40 kommuner har svaret, og resultaterne er samlet i tabel 8.1. Tabellen omfatter dog ikke København og Aarhus, der på grund af deres størrelse har en mere kompleks forankring af ligestillingsarbejdet.



**TABEL 8.1 FORANKRING AF ARBEJDET MED KØNSMAINSTREAMING/  
LIGESTILLINGSVURDERING**

Forankring af ligestillingsindsats	
Direktion	3
MED-udvalg (+ eventuelt andre steder)	17
HSU (+eventuelt andre steder)	7
Anden central forankring	4
Decentralt	7
Ikke angivet	57

Note: Tabellen omfatter ikke Københavns Kommune og Aarhus Kommune.  
 MED-udvalg er **Udvalg for medbestemmelse og medindflydelse på det kommunale område**. HSU-udvalg er **Hovedsamarbejdsudvalg**

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase

Tabellen er baseret på besvarelser af spørgsmål 9: **Beskriv, hvor arbejdet med kønsmainstreaming/ligestillingsvurdering er forankret i kommunen.**

Det ses, at **Udvalg for medbestemmelse og medindflydelse på det kommunale område** (MED-udvalg) og **Hovedsamarbejdsudvalg** (HSU-udvalg) er det mest almindelige sted at forankre ligestillingsindsatsen. I 3 kommuner er ligestillingsindsatsen forankret i direktionen, og 4 kommuner har anden central forankring (Ligestillingudvalg, kommunalbestyrelse etc.). 7 kommuner angiver blot, at deres ligestillingsindsats er forankret decentralt. Det er bemærkelsesværdigt, at så stort et antal kommuner ikke har besvaret spørgsmålet.

For at undersøge, om ligestillingsredegørelserne kan give et fingerpeg om, hvad der er den mest hensigtsmæssige organisationsform, er svarene på spørgsmålet om forankring af ligestillingsindsatsen sammenholdt med kommunernes svar på de øvrige spørgsmålene om ligestillingstiltag.

**TABEL 8.2 SAMMENHÆNG MELLEM LIGESTILLINGSTILTAG OG FORANKRING AF LIGESTILLINGSINDSATS**

Forankring af ligestillingsindsats	Samlet strategi for ligestilling (spm. 8)	Indstillinger til kommunalbestyrelsen ligestillingsvurderes (spm. 11)	Ligestillingsvurdering af initiativer/aktiviteter (spm. 13)	Arbejder med ligestillingsmålsætninger på personaleområdet	Antal kommuner
	Ja, %	Ja, %	Ja, %	Ja, %	
Direktion	66,7	0,0	0,0	33,3	3
MED-udvalg	47,1	17,6	23,5	35,3	17
HSU	42,9	28,6	14,3	0,0	7
Anden central forankring	25,0	0,0	50,0	50,0	4
Decentralt	0,0	28,6	42,9	85,7	7
Ikke angivet	7,0	5,3	12,3	24,6	57
Antal ja-svar	16	10	17	20	95

Note: Tabellen omfatter ikke Københavns Kommune og Aarhus Kommune. MED-udvalg er **Udvalg for medbestemmelse og medindflydelse på det kommunale område**. HSU-udvalg er **Hovedsamarbejdsudvalg**

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase.

Tabellen er baseret på besvarelser af spørgsmål 9: **Beskriv, hvor arbejdet med kønsmainstreaming/ligestillingsvurdering er forankret i kommunen.**

Tabellen tyder på, at der er større chance for, at kommunen har udarbejdet en samlet strategi for arbejdet med ligestilling, hvis dette arbejde er forankret i direktion eller et MED/HSU-udvalg, mens en decentral forankring eller en forankring i andre centrale udvalg ikke ser ud til at have effekt. Derimod ser det, noget overraskende, ud til, at en decentral forankring forekommer samtidig med, at kommunen er mest aktiv på personaleområdet. En forklaring kan være, at ligestilling på personaleområdet varetages i tilknytning til øvrig personaleledelse, dvs. decentralt i institutionerne. Det kan være dette forhold, som tabellen afspejler.

Tabel 8.2 viser, at placeringen af ansvaret for ligestillingsindsatsen har en sammenhæng med, hvilke opgaver der bliver prioriteret. Grundlaget for disse iagttagelser er ganske vist spinkelt, men de peger på, at det vil være nyttigt nærmere at undersøge, hvordan organiseringen af det kommunale ligestillingsarbejde påvirker indhold og intensitet i arbejdet, for bedre at kunne rådgive de enkelte kommuner.

I en stor kommune konstaterer ligestillingsrådgiveren fx, at hun "kan komme langt med de overordnede strategier", fordi hun sidder placeret direkte under direktionen, men at det til gengæld fjerner hende fra de udførende organer.

Men der er også mere praktiske barrierer. En af informanterne fremhæver ligestillingsrådets tværgående karakter som en hæmsko:

"Så støder man ind i noget andet, nemlig at vi som tværgående forvaltning ikke kan gå ind og tvinge noget igennem. Vi skal spørge, og så skal de selv byde ind, og så byder de typisk ind med noget, der er så småt og isoleret, at det ikke kommer til at gribe ind i det, de går og laver."<sup>98</sup>

Ikke overraskende er de kommuner, der har svaret på spørgsmålet om, hvor ligestillingsindsatsen er forankret, generelt de mest aktive, når det drejer sig om at have en strategi for ligestilling og/eller at ligestillingsvurdere indstillinger og aktiviteter. Blandt de kommuner, der har givet oplysninger om forankring af ligestillingsarbejdet, har 37 procent udarbejdet en samlet strategi for ligestilling, mens dette kun gælder for 7 procent af de kommuner, der ikke har svaret på spørgsmålet om forankring. De tilsvarende tal, når det gælder ligestillingsvurdering af indstillinger til kommunalbestyrelsen, er henholdsvis 24 og 5 procent. Ser man på ligestillingsvurdering af initiativer og aktiviteter, har 24 procent af svar-kommunerne foretaget ligestillingsvurderinger, mens dette kun gælder for 12 procent af de kommuner, der ikke har svaret på spørgsmålet om organisering. Endelig arbejder 40 procent af svarkommunerne med ligestillingsmålsætninger på personaleområdet, mens dette kun gælder for 25 procent af de kommuner, der ikke har svaret på spørgsmålet om organisering.

## 8.2 LOKAL ORGANISERING

Kommunernes initiativer vedrørende personaleuddannelse og brug af centralt producerede ligestillingsværktøjer blev undersøgt i forbindelse med følgende to spørgsmål:

**15: Har kommunen igangsat initiativer, der retter sig mod opbygningen af personalets faglige kompetencer til at kønsmainstreame/ ligestillingsvurdere?**

**11: Bruger kommunen værktøjet, der er udviklet til ligestillingsvurdering af indstillinger til kommunalbestyrelsen, i relevanstest og ligestillingsvurdering af indstillinger?**

For at kunne varetage opgaven med at kønsmainstreame eller ligestillingsvurdere er det relevant at uddanne personalet. Imidlertid var der kun 8 kommuner, der rapporterede, at de havde iværksat initiativer for at opbygge sådanne kompetencer. Af disse havde 3 foretaget ligestillingsvurderinger af aktiviteter og/eller indstillinger til kommunalbestyrelsen (København, Aarhus, Nyborg), mens de resterende 5 ikke havde rapporteret noget om ligestillingsvurderinger.

For at lette arbejdet med at ligestillingsvurdere har Ligestillingsministeriet i 2007 i samarbejde med en gruppe af kommuner udviklet et værktøj til ligestillingsvurdering af indstillinger til kommunalbestyrelsen. Kun 2 kommuner har rapporteret, at de bruger værktøjet. Det vil i denne sammenhæng være relevant at undersøge, om den manglende interesse skyldes, at kommunerne ikke har et tilstrækkeligt kendskab til værktøjet, eller om de ikke synes, at de har behov for et sådant værktøj, eller om værktøjet i den foreliggende form måske ikke opleves som tilstrækkelig brugbart for kommunerne.

Både i de små og i de store kommuner giver medarbejderne udtryk for, at der er et behov for at samle dem, der arbejder med ligestilling, for at udveksle erfaringer og give hinanden gode råd. Ligestillingsafdelingen har udarbejdet en række eksempler på best practise, hvor nogle af eksemplerne er kommunale, men det ser ikke ud til, at de bliver brugt ude i kommunerne. Det er således kun Aarhus og Københavns kommuner, der angiver, at de har brugt de værktøjer til ligestillingsvurderinger, som ligger på nettet. En medarbejder udtrykker:

"Vi har nogle politikere, som godt kunne blive mere forpligtede på ligestillingsdagsordenen. Men det handler ikke bare om modvilje mod at gøre noget, men også en mangel på gode ideer. Men her har jeg lidt

indtryk af, at sådan en hjemmeside ikke er nok til at få gang i noget af det, der er brug for.”<sup>99</sup>

### OPSUMMERING

Ligestillingsredegørelserne peger på en vis sammenhæng mellem forankringen af ligestillingsindsatsen og arten af indsats. En forankring i direktion eller i samarbejdsudvalg giver større chancer for, at kommunen har udarbejdet en samlet strategi for arbejdet med ligestilling. En decentral forankring forekommer i de kommuner, hvor kommunen er mere aktiv med ligestillingsvurdering af initiativer/aktiviteter, og specielt når det gælder arbejdet med ligestilling på personaleområdet. Det er forventeligt, at arbejdet med ligestilling på personaleområdet er forankret på linje med anden personaleledelse. Kun 8 kommuner rapporterer, at de har iværksat initiativer for at opbygge ligestillingskompetence hos personalet, og kun 2 af kommunerne rapporterer, at de bruger værktøjet til ligestillingsvurdering, som det er udviklet af Ligestillingsministeriet.

## KAPITEL 9

### PERSONALEOMRÅDET I: KØNSSAMMENSÆTNING OG LØN

I kapitel 9 belyses, hvordan de fleste kommuner arbejder med ligestilling på personaleområdet. Her har hver kommune som udgangspunkt rådighed over alle relevante data i sin egenskab af arbejdsgiver. Opstillingen af realistiske målsætninger med hensyn til kønsfordeling diskuteres på baggrund af kønsskævheden blandt de kommunalt ansatte. På lønområdet er det især relevant at efterspørge kønsopdelte data i forhold til tillæg. Kapitlet fremhæver også behovet for personaledata, som giver et bedre sammenligningsgrundlag mellem kønnene.

Når kommunerne udfører deres opgaver i forbindelse med kønsmainstreaming, så gør de det ikke kun i deres egenskab af offentlige myndigheder, men også i deres egenskab af arbejdsgivere for de kommunalt ansatte. Derfor er kommunernes politik og indsats i forhold til deres egne ansatte et tema i ligestillingsredegørelserne, og personalepolitikken er det område, hvor de fleste kommuner har en ligestillingspolitik.

I indberetningsskemaet til kommunerne (bilag 3) stilles følgende spørgsmål:

- 3: På hvilken måde arbejder kommunen med ligestillingspolitik på personaleområdet?
- 4: Beskriv ligestillingspolitiske målsætninger og tilhørende måltal, der indgår i ligestillingspolitikken/personalepolitikken.
- 5: Hvordan måler kommunen fremskridt og resultater af ligestillingsindsatsen på personaleområdet?

6: Hvor mange kvinder og mænd har kommunen i følgende overenskomstgrupper?

7: Angiv, hvor mange kvinder og mænd kommunen har ansat i følgende ledelseskategorier.

Som det fremgår, kan der som svar på spørgsmål 6 og 7 indrapporteres tal for antallet af kvinder og mænd på de overenskomstområder, som er relevante for kommunen, dvs. tal for kønsfordelingen for hele det kommunale ansættelsesområde. Det er det eneste spørgsmål i ligestillingsredegørelsen, som efterspørger kønsopdelte data om selve ligestillingssituationen i kommunen. Alle de øvrige spørgsmål handler – som tidligere nævnt – ikke om ligestillingens status i kommunen, men om kommunens arbejde med ligestilling.

### 9.1 KOMMUNERNE ER EN KØNSSKÆV ARBEJDSPLADS

Med baggrund i besvarelsen af spørgsmål 6 og Hovedrapporten<sup>100</sup> kan man finde følgende kønsfordeling blandt de ansatte i kommunerne.

**TABEL 9.1 FORDELINGEN AF KVINDER OG MÆND BLANDT DE ANSATTE I KOMMUNERNE OPDELT PÅ OVERORDNEDE STILLINGSKATEGORIER**

	Kvinder	Mænd	Kvinde Procent
Kontor- og edb-personale	35.678	8.378	81 %
Akademikere	9.777	6.133	61 %
Lærere m.fl.	47.978	22.936	68 %
Pædagoger	84.534	22.729	79 %
SOSU-/plejepersonale	168.586	21.706	89 %
Sundhedspersonale	10.114	1.007	91 %
Øvrige	31.674	40.666	44 %
I alt	388.341	123.555	76 %

Kilde: Hovedrapport 2011, Tabel 3.2.5



Tabellen viser fordelingen af de kommunalt ansatte kvinder og mænd på en række overordnede kategorier, som hver omfatter en række overenskomstområder.<sup>101</sup> Det fremgår, at 76 procent af de kommunalt ansatte er kvinder, og at der er et flertal af kvinder inden for alle kategorier med undtagelse af gruppen **Øvrige**. Flest kvinder arbejder som sundheds- og plejepersonale. Det færreste antal kvinder findes blandt teknisk personale og specialarbejdere (der er placeret i gruppen af **Øvrige**). Ser man på mere detaljerede opdelinger, er det karakteristisk, at medarbejderne er beskæftiget i enten 'kvinde'- eller 'mandejob'. Det skaber nogle særlige udfordringer for ligestilling i forhold til personalepolitikken. Opgørelser fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor viser, at den skæve kønsfordeling er et konstant historisk fænomen. I de seneste 20 år har 3 ud af 4 ansatte på det kommunale område således været kvinder.

## 9.2 GENEREL LIGESTILLINGSPOLITIK PÅ PERSONALEOMRÅDET

I modsætning til, hvad der er tilfældet på de øvrige områder, dvs. kommunens politik og forvaltningsområder, så arbejder de fleste kommuner med ligestilling på personaleområdet – enten som en del af ligestillingspolitikken eller som en mangfoldighedspolitik. Kun 25 procent af kommunerne siger, at de ikke arbejder med ligestilling på personaleområdet (tabel 9.1). Halvdelen af alle kommuner har formuleret ligestillingspolitiske målsætninger som en del af personalepolitikken, mens en fjerdedel har en særskilt ligestillingspolitik på personaleområdet.

**TABEL 9.2 LIGESTILLINGSPOLITIK PÅ PERSONALEOMRÅDET**

	Antal	Procent
Vi har formuleret ligestillingspolitiske målsætninger som en del af personalepolitikken	54	56
Vi har en særskilt ligestillingspolitik på personaleområdet	32	33
Vi arbejder ikke med ligestilling på personaleområdet	24	25
Ligestillingspolitik/ligestillingspolitiske målsætninger er under udarbejdelse	7	7

Kilde: Hovedrapporten 2011, Tabel 3.2.1

Tabellen viser fordelingen af svar på spørgsmål 3: **På hvilken måde arbejder kommunen med ligestillingspolitik på personaleområdet?**

### 9.3. KORT OM DATATILGÆNGELIGHED

Det oplyses i Hovedrapporten for 2011,<sup>102</sup> at Ministeriet for Ligestilling og Kirke sender personaledata fra Det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD) for at lette kommunernes indberetning. Det sker ved, at kommunen i indberetningsskemaet for ligestillingsredegørelsen modtager et udtræk med deres data, som kommunen derefter kan rette til.

Alle kommuner får altså tilsendt kønsopdelte data til brug for besvarelse af spørgsmål 6 og 7 om kønsfordeling på overenskomstområder og ledelseskategorier sammen med skemaet til ligestillingsredegørelserne. Samtidig har kommunerne mulighed for at trække på deres egne lokale personaledata, som de råder over i deres egenskab af arbejdsgivere. På personaleområdet er der således for alle kommuners vedkommende, på den ene eller den anden måde, adgang til kønsopdelte data.

#### 9.4 SÆRSKILTE LIGESTILLINGSMÅLSÆTNINGER

I ligestillingsredegørelserne bliver de ca. 75 procent af kommunerne, der er aktive med ligestillingspolitik, bedt om at redegøre nærmere for deres personalepolitiske målsætninger på en række områder (se tabel 9.3).

**TABEL 9.3 KOMMUNER MED LIGESTILLINGSMÅLSÆTNINGER PÅ DET PERSONALEPOLITISKE OMRÅDE, FORDELT EFTER MÅLSÆTNING**

Målsætning (Kommunen kan registrere under følgen- de 5 hoved- rubrikker)	Målsætning om at frem- me køns- blandede arbejds- pladser	Målsætning om at fremme en lige rekrut- tering af mænd og kvinder ved ansættelser	Målsæt- ninger om at fremme flere kvin- der i ledelse	Målsætninger om at fremme lige adgang til kompetence-ud- vikling for mænd og kvinder	Mål- sætnin- ger om at sikre ligeløn
Antal kommuner	48	48	29	34	33

Note: Kommunerne kan angive målsætninger på mere end et område  
 Kilde: Beregninger på grundlag af Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase  
 Tabellen er udarbejdet på grundlag af svar på spørgsmål 4: **Beskriv ligestillingspolitiske målsætninger og tilhørende måltal, der indgår i ligestillingspolitikken/personalepolitikken.**

I alt var der 39 kommuner, der ikke havde udarbejdet målsætninger på nogen af de fem områder, mens 21 angav målsætninger på alle 5 områder. Det mest almindelige (gælder halvdelen af kommunerne) er målsætningen om at "fremme kønsblandede arbejdspladser" henholdsvis "lige rekruttering af mænd og kvinder". Sådanne målsætninger har også en fremtrædende

placering blandt de generelle ligestillingspolitiske mål og blandt de ligestillingsvurderede initiativer (se kapitel 6 og 7).

Sammenholder man tabel 9.2 med tabel 6.1 i kapitel 6, ser man, at personalepolitikken spiller en væsentligt større rolle i det kommunale ligestillingsarbejde end de borgerrettede ydelser. Kun 25 procent af kommunerne angiver, at de ikke arbejder med ligestilling på personaleområdet, mens hele 63 procent ikke arbejder med ligestilling i forhold til serviceområderne. Det kan der være mange grunde til.

Kommunerne er som tidligere nævnt en kønsskæv arbejdsplads (tabel 9.1). Der er aktuelt en stor offentlig opmærksomhed på det lave antal mænd, som arbejder i pleje- og omsorgssektoren. Dette diskuteres både ud fra et bruger- eller borgersynspunkt, et arbejdsgiversynspunkt og ud fra et perspektiv, der handler om beskæftigelsesmuligheder. Data på personaleområdet er som nævnt relativt lettilgængelige gennem lokale statistikafdelinger og/eller via fortrykte oplysninger i indberetningsskemaets skabeloner. Det gælder, hvad enten det drejer sig om tal for kønssammensætningen på specifikke fagområder/forvaltninger eller lønstatistikker. Endelig er ligestillingsarbejdet ofte placeret hos en eller flere HR-medarbejdere, for hvem det er naturligt og ligetil at tage fat på personalepolitikken, mens deres arbejdsfunktioner er placeret længere væk fra de borgerrettede aktiviteter. I følgende afsnit diskuteres nogle af de udfordringer, som man møder, når man skal vurdere kønsopdelte data i forbindelse med ligestillingsarbejdet på personaleområdet.

## 9.5 MÅLING AF FREMSKRIDT OG RESULTATER

Lidt over halvdelen af kommunerne (52 procent) måler generelt ikke deres fremskridt og resultater for ligestillingsindsatsen på personaleområdet,

mens 39 procent af kommunerne til gengæld regelmæssigt udarbejder løn- og personalestatistikker, der følger udviklingen. I alt måler 46 kommuner fremskridt og resultater af deres ligestillingsindsats i en eller anden form. (Tabel 9.4). Ser man alene på de 73 kommuner, der faktisk arbejder med ligestilling på personaleområdet, er det dog 60 procent, der evaluerer deres indsats på den ene eller anden måde.

**TABEL 9.4 MÅLING AF FREMSKRIDT OG RESULTATER FOR LIGESTILLINGSINDSATSEN PÅ PERSONALEOMRÅDET. ANTAL OG ANDEL KOMMUNER**

	Antal	Procent
Vi måler generelt ikke fremskridt og resultater på ligestillingsområdet	51	52 %
Vi udarbejder regelmæssigt løn- og personalestatistikker, der belyser udviklingen	38	39 %
Kommunen måler fremskridt og resultater på andre måder	17	18 %
Vi gennemfører regelmæssigt andre kvalitative evalueringer/vurderinger/undersøgelser	13	13 %
Vi gennemfører regelmæssigt undersøgelser, hvor vi bl.a. stiller spørgsmål, der relaterer sig til vores ligestillingsmæssige målsætninger	5	5 %

Kilde: Hovedrapport 2011, tabel 3.2.3.

Tabellen udarbejdet på grundlag af svar på spørgsmål 5: **Hvordan måler kommunen fremskridt og resultater af ligestillingsindsatsen på personaleområdet?**

### 9.6 UDFORDRING: HVORDAN MÅLE FREMSKRIDT OG RESULTATER?

Ligestillingsredegørelserne indeholder også spørgsmål om måling af fremskridt på personaleområdet. I et så kønsopdelt system som det kommunale er det imidlertid ikke klart, hvordan fremskridt i ligestilling skal måles. Fx hvilket aggregeringsniveau man skal forholde sig til, altså om man skal se på alle ansatte eller se på ansættelsesgrupper hver for sig. Opgørelser fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor viser, at den samlede kvindeprocent i kommunerne er vokset fra 74,0 procent i 1996 til 76,6 procent i 2013. Målt på denne måde er der altså kommet en mere skæv kønsfordeling i kommunerne i de betragtede 18 år. Men som eksemplet i boks 9.1 viser, så kan dette godt være foreneligt med, at der er kommet større personalemæssig ligestilling på de enkelte områder. Fx fordi de kvindedominerede områder relativt set i dag fylder mere i den kommunale økonomi. Samtidig er der i de mindre kommuner mange områder med meget få mænd eller meget få kvinder, således at man ikke på fornuftig vis kan sammenligne kønsfordelingen fra kommune til kommune eller fra år til år i alle grupper. Der ser således ud til at være brug for en mere grundlæggende diskussion af, hvordan man måler ligestilling på det kommunale felt.

### 9.7 UDFORDRING: HVORDAN MÅLES EN ØGET MANDEANDEL I EN PERSONALEGRUPPE?

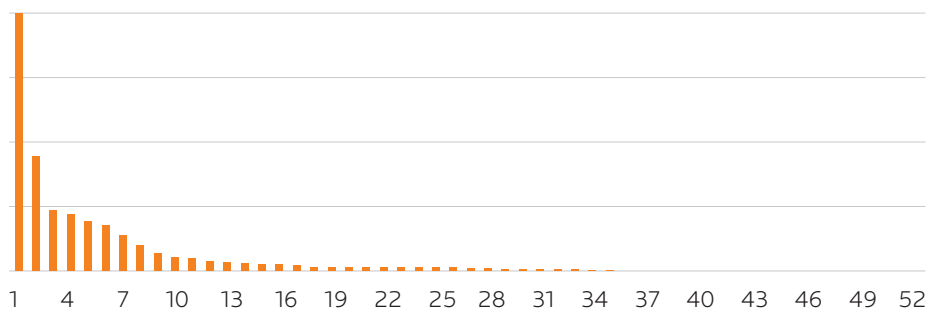
Ønsker om at tiltrække flere mandlige ansatte på social- og sundhedsområdet og på det pædagogiske område er typisk højt prioriteret i de kommunale ligestillingsmålsætninger (se kapitel 6.3.). Kendskab til kønsfordelingen blandt de ansatte i de enkelte stillingskategorier er derfor nødvendig. Kommunerne har brug for disse tal, ikke bare for at kunne vurdere selve kønsfordelingen, men også for at kunne sammenligne sig selv med andre tilsvarende kommuner og for at kunne undersøge udviklingen i kønsfordeling over tid og for at kunne tilrettelægge virkningsfulde kampagner og indsatser.

Med henblik på at lette kommunernes og regionernes indberetninger indhenter Ministeriet for Ligestilling og Kirke personaledata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, som udsendes sammen med indberetningsskemaet. Her er de ansatte delt op på køn og overenskomstgrupper. De gennemførte interviews med kommuner peger på, at tallene fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor kunne have foreligget i en mere hensigtsmæssig form. Bl.a. var de i udgangspunktet uoverskuelige, da de også indeholdt de regionale ansættelses kategorier.

Der kan også stilles spørgsmålstejn ved, om opdelingen i overenskomstgrupper er hensigtsmæssig, når man lokalt skal diskutere kønsfordeling blandt personalet. Som et eksempel viser figur 9.3, at de ansatte i Københavns kommune er delt op på overenskomstgrupper. Man kan se, at størrelsen på grupperne er meget varierende. De ansatte fordeler sig på 60 overenskomstgrupper, hvor den største (SOSU-/plejepersonale) omfatter hele 19.783 ansatte, mens de 30 mindste tilsammen kun omfatter 830 personer.

**FIGUR 9.3 ANSATTE I KØBENHAVNS KOMMUNE OPDELT PÅ OVERENSKOMSTGRUPPER**

Antal ansatte



Kilde: Ligestillingsredegørelse Københavns Kommune 2011: s. 15-18

Da formålet med redegørelsen ikke blot er indberetning til ministeriet, men også at give borgerne indblik i ligestillingssituationen og -indsatsen i kommunen, er det vigtigt at finde sammenligningsgrundlag, som er gennemsigtige og meningsfulde. Udfordringen med at måle en øget mandeandel i en given gruppe er illustreret i boks 9.1. Man ser på to kommuner, der har samme mandeandel, både blandt pædagoger og blandt medhjælpere, men hvor der er flere mænd blandt medhjælpere end blandt pædagoger. Her er den samlede mandeandel mindre i den kommune, der har den største andel uddannet personale, fordi der er flest mænd blandt medhjælperne. Vil man fx benchmarke i forhold til en målsætning om at få flere mænd i daginstitutionerne, er det vigtigt at vide, hvorfor/hvordan andre kommuner rekrutterer flere mænd. Er det fordi de tilrettelægger det pædagogiske arbejde anderledes? Annoncerer anderledes? Er bedre til at holde på mandlige ansatte? Eller skyldes forskellen bare, at man har færre pædagoger i forhold til medhjælpere? Eksemplet illustrerer vigtigheden af at have kønsopdelte data på et passende opdelt niveau – og inden for sammenlignelige grupper.

**BOKS 9.1 UDFORDRING 1: HVORDAN MÅLES EN ØGET MANDEANDEL I EN PERSONALEGRUPPE? ET EKSEMPEL PÅ FALDGRUBER I SAMMENLIGNINGER MELLEM KOMMUNER**

I Københavns Kommune var der i 2011 i alt ansat 7.408 pædagoger og pædagogmedhjælpere, og mandeandelen blandt de ansatte var 25 procent. Fordelingen på ansættelsesgruppe og køn kan ses i tabellen nedenfor, hvor det fremgår, at mandeprocenten var højere blandt medhjælpere end blandt pædagoger.



Stillingskategori	Kvinder	Mænd	Mandeprocent
Pædagoger	3.101	745	20
Medhjælpere	2.454	1.109	31
I alt	5.555	18.53	25

Hvis man nu sammenlignede København med en kommune, hvor mandeandelene blandt pædagoger og blandt medhjælpere var helt ligesom i København, men hvor der var ansat relativt få pædagoger og relativt mange medhjælpere, ville mandeprocenten på daginstitutionsområdet i den nye kommune være højere som vist i følgende fiktive tabel.

Stillingskategori	Kvinder	Mænd	Mandeprocent
Pædagoger	400	100	20
Medhjælpere	1.104	496	31
I alt	1.504	596	28

I den nye kommune var mandeandelen 28 procent blandt det pædagogiske personale, altså højere end i København, selv om mandeandelen i hver af de to stillingskategorier var den samme i de to kommuner. Men fordi man havde valgt at ansætte flere pædagoger i København, ville det se ud, som om det var lykkedes at rekruttere flere mænd i sammenligningskommunen. Det var det på en måde også, men det skyldtes, at man havde fravalgt pædagoger til fordel for medhjælpere. Det er vigtigt for beslutningstagerne at have personaleopgørelser, der er så nuancerede, at man kan skelne den situation, hvor man reelt rekrutterer flere mænd i en eller flere homogene kategorier, fra den situation, hvor man har fået flere mænd, fordi man fx har udskiftet uddannede pædagoger med medhjælpere. Men selv om man som her har

kontrolleret for stillingskategori, kan der godt være andre inhomogeniteter, der skævvrider billedet. Der kan fx være forskelle i alder, som man skal tage hensyn til, før man udnævner noget som et eksempel på best practise.

Spørgsmålet er, hvordan den enkelte kommune får et retvisende og relevant mål for kønssammensætningen i en personalegruppe eller på en kommunal arbejdsplads. Overenskomstgrupperne indeholder ansatte i forskellige stillingskategorier og på forskellige niveauer. For at foretage en robust vurdering af udviklingen i kønsfordelingen er det derfor ofte nødvendigt med en yderligere opdeling, fx på stillingskategorier (som kan hentes i Kommunernes og Regionernes Løndatakontors registre). Samtidig giver de mange små grupper et flimrende billede, fordi kønsandelene i disse overenskomstgrupper er dårligt bestemt. Opdelingen på overenskomstgrupper er derfor ikke velegnet. Det ville derfor være hensigtsmæssigt med en gruppering af data i grupper, der var af en vis størrelse, men samtidig var homogene, som fx DISCO-jobkoderne, der bruges af Danmarks Statistik i forbindelse med lønninger.<sup>103</sup> Selv om omfordelingen i princippet kan gøres i de enkelte kommuner, er det ikke enkelt at foretage en sådan aggregering på en meningsfyldt måde, og samtidig kan man let risikere, at det efterfølgende ikke er muligt at sammenligne de enkelte kommuner, fordi data er opgjort forskelligt. Det ville være hensigtsmæssigt, at en central instans, fx Kommunernes Landsforening, står for en sådan aggregering på nationalt niveau.

### 9.8 UDFORDRING: HVORDAN FASTSÆTTE MÅLTAL?

De mest almindelige målsætninger på personaleområdet var ønske om at fremme kønsblandede arbejdspladser og lige rekruttering af mænd og

kvinder. Dette skal selvfølgelig ses på baggrund af, at tre ud af fire ansatte i kommunerne er kvinder, og at det ydermere er sådan, at medarbejderne generelt er beskæftiget i enten 'kvinde'- eller 'mandejob'. I besvarelsen af skemaets spørgsmål 4 (se bilag 3) efterspørges måltal for de 5 målsætningsområder, som er forhåndsangivet i skemaet. Spørgsmålet er, hvordan et realistisk måltal fastsættes. En målsætning om lige mange mænd og kvinder blandt de ansatte ligger uhyre langt fra det, der realistisk set kan opnås. Personalemæssigt er det kommunale område karakteriseret ved et højt niveau af uddannet arbejdskraft. Samtidig har kommuner (og regioner) en monopolagtig stilling, når det drejer sig om at aftage kandidater fra en lang række uddannelser, fx lærere, pædagoger og SOSU-assistenter, hvis kandidater har en skæv eller meget skæv kønsfordeling. (Ifølge Statistikbanken 2012 er mandeandelen blandt kandidater 9 procent for SOSU-assistenter, 19 procent for pædagoger og 32 procent for lærere). Det betyder alt i alt, at kønsfordelingen på disse uddannelser er bestemmende for, hvilke ligestillingsmål kommunerne med fornuft kan formulere på de tilsvarende fagområder. En ligelig kønsfordeling ligger ikke inden for rækkevidde i en overskuelig fremtid, og hvad mere er: De enkelte kommuner kan stort set ikke gøre noget for at få en ligelig kønsfordeling, da det er helt andre parametre, der bestemmer muligheden for at rekruttere mænd til de store kvindeområder.

"Hvis nu 30 kommuner siger, at de vil have flere mænd i vuggestuerne, så kan de bare ikke få det, allesammen. Vi er jo begrænsede af, hvad der kommer ud fra seminarierne. Lige for tiden er der jo arbejdsløshed, så vi prøver at lave en beskæftigelsesindsats. Nogen af uddannelserne er ikke så lange, så der kunne man godt forestille sig, at nogen af de ledige ville flytte over, men ellers sidder vi jo lidt væk. Vi kan godt som kommune sige, at vi ønsker os flere mænd, og

uddannelsesstederne vil sige ja, det ønsker I jer, men det er jo ikke os, der bestemmer, hvem der studerer.”<sup>104</sup>

Man kan som i citatet sige, at den enkelte kommune kun i en vis grad kan påvirke fordelingen mellem mænd og kvinder (se boks 9.2), men sådanne satsninger er langt fra nok til at skabe kønsligestilling blandt de ansatte. En seriøs udredning af den forventede udvikling i kønssammensætningen på de relevante uddannelser, sammen med en undersøgelse af andre forhold, fx geografi, urbanisering og erhvervsstruktur, der påvirker mulighederne for at rekruttere mænd og kvinder, kan hjælpe til med at give den enkelte kommune muligheder for at opstille realistiske målsætninger med hensyn til kønsfordelingen i personalegrupperne. Det ville samtidig gøre det muligt at give et bedre begrundet svar på den nye ligestillingsredegørelses spørgsmål **I hvilken grad har jeres arbejde med ligestilling på personaleområdet samlet set givet resultater?**, idet man her ville kunne opstille mere præcise ligestillingsmål i forhold til sammensætningen af forskellige personalegrupper.

#### **BOKS 9.2 MÆND I OMSORGSFAG. LIGESTILLINGSMÅLSÆTNING FRA KØBENHAVNS KOMMUNE**

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har foretaget en kortlægning af erfaringer og muligheder for arbejde med at fremme mænd i omsorgsfag via beskæftigelsesindsatsen. På baggrund heraf er der udarbejdet et idekatalog med forslag til mulige fremtidige tiltag. [...]. De udvalgte ideer omfatter:

- 1) Udarbejde kortfattet informationsmateriale målrettet ledige mandlige borgere, der står over for brancheskift/afklaring i forhold til uddannelse – og for hvem omsorgsfagene kunne være en mulig vej.

- 2) Udarbejde et koncept for, samt afvikle, en række informationsmøder mellem kommende arbejdsgivere (fra omsorgsforvaltningerne BUF, SOF og SUF) og interesserede ledige (med fokus på mænd) visiteret af jobcentrene/beskæftigelsescentrene. Derudover kan mandlige rollemodeller fortælle om deres erfaringer fra sektoren og give mulighed for direkte dialog med de ledige.
- 3) Udarbejde inspirationsmateriale målrettet beskæftigelseskonsulenterne på jobcentrene i forhold til at skabe øget opmærksomhed på konkrete værktøjer og måder, de inspirerer borgere til mere kønsutraditionelle valg i forhold til arbejde og uddannelse.
- 4) Undersøge muligheder og eventuelt udarbejde projektbeskrivelse for at søge finansiering til ovenstående eller udvalgte dele, heraf via Pulje for Ligestilling under Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

Ligestilling mellem kvinder og mænd i Københavns Kommune. Oktober 2013:5

En medarbejder udtaler om det lokale ligestillingsarbejde:

"Vi har ikke målsætninger omkring køn. Vi har haft det en overgang, men så gik man væk fra det, for det er jo stort set konstant. Uanset hvor meget vi gør for det, så ligger vi altså i kommunerne omkring 80 procent kvinder, og det tror jeg ikke, man kan rokke noget ved."<sup>105</sup>

Kun de største kommuner har en volumen, hvor de kan gøre sig realistiske håb om at influere på forhold uden for kommunen, som det udtrykkes på Københavns Kommunes hjemmeside:

”Ligestilling afhænger af mange forskellige faktorer, herunder faktorer, som ligger uden for Københavns Kommunes regi. Københavns Kommune vil søge at få indflydelse på de forhold, som ligger uden for kommunen, men som har betydning for ligestillingen på kommunens arbejdspladser. Det gælder bl.a. uddannelsespolitikken, beskæftigelsespolitikken og andre politikområder.”<sup>106</sup>

### 9.9 MÅLSÆTNINGER OM AT SIKRE LIGELØN

Målsætning om at sikre ligeløn mellem mænd og kvinder indgår som en eksplicit del af ligestillingspolitikken på personaleområdet i 33 kommuner. Det kan være formuleret som, at kommunen vil sikre lige løn for lige arbejde, eller at kommunen vil sikre, at der ikke sker forskelsbehandling ved lønfastsættelser, hverken overordnet eller lokalt.

”Når det drejer sig om ligestilling, så tror jeg, at det der med at arbejde med ligeløn er ret effektivt. Det er et af de steder, hvor retfærdighedssansen kommer op i de fleste. Det er også let at argumentere, der er ikke så meget, man kan bortforklare. Hvis man diskuterer ledelse, kan folk altid sige, at det er kvinderne selv, der ikke vil søge lederstillinger, men det er svært at komme igennem med, at kvinderne bare ikke vil have højere løn.”<sup>107</sup>

Emnet ligeløn har ikke en fremtrædende placering i indberetningsskemaet for ligestillingsredegørelse. Del 2 i indberetningsskemaet (se bilag 3) indeholder ikke spørgsmål vedrørende lønoplysninger, og der er ikke henvisninger til de ordninger, der findes for indberetning af lønforskelle, fx i henhold til ligelønslovens § 5 a eller KL's generelle systemer. Emnet ligeløn optræder i form af en (fortrykt) overordnet ligestillingspolitisk målsætning knyttet til spørgsmål 4, Målsætninger om at sikre ligeløn. Der er derimod

ingen fortrykte løntal eller lønoplysninger i øvrigt. Oplysninger om evaluering af lønpolitikken efterspørges ikke direkte i ligestillingsredegørelserne, dog spørges der i spørgsmål 5 (se bilag 3) til, om kommunen regelmæssigt udarbejder lønstatistikker, som belyser udviklingen. En del kommuner indberetter, at de jævnligt udarbejder kønsopdelte lønstatistikker til brug for arbejdet med ligestilling på personaleområdet (se tabel 9.4.).

### 9.10 HVAD VISER LANDSDÆKKENDE LØNTAL?

Kommunerne og Regionernes Løndatakontor udarbejder årligt en ligelønsstatistik, som bl.a. er opdelt på løndelev og køn. Tabel 9.5. nedenfor viser for de 10 største kommunale overenskomstgrupper kvinders andel af mænds løn i procent for henholdsvis grundløn og tillæg. Her ser man, at i september 2012 udgjorde kvinders grundløn 93 procent af mænds grundløn, mens kvinders tillæg kun udgjorde 70 procent af mænds tillæg. I de fleste overenskomstgrupper har mænd og kvinder næsten samme grundløn, mens tillæggene svinger mere.

**TABEL 9.5 LØNDELE (GRUNDLØN OG TILLÆG) FORDELT PÅ OVERENSKOMST OG KØN. ORDNET EFTER STØRRELSE PÅ OVERENSKOMSTGRUPPE**

Overenskomst	Kvinders løn i % af mænds løn		Q-%
	Grundløn	Tillæg	
Social- og sundhedspersonale, KL	98	80	0,92
Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.	98	102	0,68
Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.	103	72	0,81
Syge- og sundhedspersonale, ikke ledende	100	86	0,94
Kontor- og It-personale, KL	94	74	0,81
Pædagogmedhj. og pædagogiske assistenter	101	145	0,76
Syge- og sundhedspersonale – basis, KL	102	99	0,95
Hjemmevejledere og pæd. pers., døgninst.	99	88	0,76
Akademikere, KL	98	84	0,63
Omsorgs- og pæd.medhj. samt pæd. ass.	100	87	0,61
Alle	93	70	410/533

Kilde: Kommunerne og Regionernes Løndatakontor. Ligestillingsstatistik 2012

Note: Q-%: Andel kvinder på overenskomstområdet beregnet på basis af oplysninger fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

### 9.11 KØNSOPDELTE DATA FOR LOKALE TILLÆG

En del af de interviewede kommuner har påpeget, at lokale ligestillingsanalyser af grundlønnen er spild af tid, fordi kommunalt ansatte uden ledelsesansvar lønnes efter centralt aftalte overenskomster, som de enkelte



kommuner ikke har nogen indflydelse på. Da tillæggene i modsætning til grundlønnen aftales lokalt, er det derimod vigtigt at føre statistikker over tillæg i de enkelte kommuner:

"Vi håber på at finde en god metode at gøre det på. Det er jo et krav til vores ledere, at man giver mænd og kvinder samme løn. Der er bare ikke nogen steder, hvor man kan tjekke det. Men hvis vi får lavet noget, der er brugbart, så har vi jo et ledelsesinformationssystem, hvor man går ind og måler lederne på alle mulige andre parametre, fx personaleomsætning, og der kunne man jo godt lægge det her ud, sådan at det blev synligt for lederne, hvordan de udmøntede deres midler. Altså jeg kunne godt tænke mig, at det kom som en overraskelse for mange, at det var så skævt."<sup>108</sup>

Det blev også påpeget, at de kommunalt ansatte – i hvert fald dem uden ledelsesansvar – lønnes efter et meget detaljeret system af centralt aftalte overenskomster, som de enkelte kommuner ikke har nogen indflydelse på. Dette medfører, at køn ikke har nogen særlig indflydelse på grundlønnen inden for de enkelte overenskomst- og stillingsgrupper. Som en økonomi-medarbejder udtaler:

"Du får jo din grundløn, og det kan man ikke røre ved. Der hvor der sker noget, er, når man begynder at kigge på de individuelle tillæg. Mændene får højere produktions- og kvalifikations og alt-mulig-andet-tillæg end kvinderne. Så at sidde og lave statistik over grundlønnen er at spille sin tid. Der hvor det begynder at blive interessant, er jo netop at gå ind og kigge på de individuelle tillæg."<sup>109</sup>

Men selv om kommunerne har denne indsigt, så bliver der alligevel lavet de sædvanlige lønstatistikker:

"Vi laver lønstatistikker fast en gang om året opdelt på køn og overenskomstgrupper på baggrund af data fra Det fælleskommunale Løndatakontor. Der er tydeligvis ikke kønsforskel på grundlønningen, men det er jo også den samme overenskomst og samme måde at indplacere folk på. Men vi har ikke opgjort den lokale løndannelse på køn. Vi har valgt at se på nettoresultatet, altså hvad får den enkelte medarbejder."<sup>110</sup>

Hvordan man kan arbejde med ligeløn, illustreres af Københavns Kommunes Ligestillingspolitik fra 2013, hvor afsnittet om lønforskelle mellem mænd og kvinder er vist i boks 9.3.

### **BOKS 9.3 LIGESTILLINGSPOLITIK, KØBENHAVNS KOMMUNE 2013: LØNFORSKELLE MELLEM MÆND OG KVINDER**

"Borgerrepræsentationen besluttede den 3.11.2011, at de årlige ligelønsanalyser på 10 udvalgte faggrupper skal suppleres med arbejdspladsnære ligelønsanalyser inden for de faggrupper, hvor løngabet er størst. Og her skal udskilles top-10 og bund-10.

Dybere indsigt inden for lønforskelle inden for faggrupperne:

- AC-stabsfunktioner
- Ledende syge- og sundhedspersonale
- HK-specialistgruppen

Analyse af udmøntningen af lokalløn for henholdsvis kvinder og mænd:

- Analysere synliggørelse på Min lederside i forbindelse med lønforhandlinger

Analyse af kønsforskelle i forhold til lønindplacering ved nyansættelser”

1. Ligestilling mellem kvinder og mænd i Københavns Kommune. Oktober 2013: 6

### **9.12 UDFORDRING: FORSKELLE I GENNEMSNISSLØNNEN FOR KVINDER OG MÆND**

Mange kommuner laver lokale lønopgørelser. Som et konkret eksempel betragtes ligestillingsredegørelsen 2009 fra Roskilde Kommune, der har et meget grundigt lønafsnit, der på forbilledlig vis peger på de problemer, som ligelønsundersøgelser løber ind i. Her har man undersøgt lønforskellene mellem kvinder og mænd og konstaterer, at der er en forskel på mænds og kvinders lønninger på 5,1 procent i mændenes favør. I tabel 9.6. er vist gennemsnitslønninger i de overenskomstgrupper, hvor der er over 25 af hvert køn (regnet som fuldtidspersoner). Man ser, at der er en betydelig inhomogenitet, og at det varierer, om det er kvinder eller mænd, der tjener mest.

**TABEL 9.6 OVERENSKOMSTGRUPPER MED OVER 25 AF HVERT KØN. ROSKILDE KOMMUNE 2009. ORDNET EFTER KVINDEANDEL I OVERENSKOMSTGRUPPEN**

Overenskomstgruppe	Lønforskel: Kvinder mi- nus mænd	Lønfor- skel i %	Kvinde- andel blandt ansatte (%)
Social- og sundhedspersonale	3.048	10,6	92,2
Kontor- og It-personale, KL	-4.413	-14,2	85,9
Pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter	1.663	7,1	80,9
Pædagogisk personale, daginstitutioner/klub/ skolefritidsordninger	807	2,7	80,7
Rengøringsassistenter	-1.509	-6,1	78,2
Pædagogisk uddannede ledere	-660	-1,6	71,0
Lærere m.fl. i folkeskolen og specialundervisning	1.050	2,9	69,7
Akademikere, KL	-2.123	-5,0	67,1
Ledere m.fl. på undervisningsområdet	-769	-1,8	45,6

Kilde: Ligestillingsredegørelse Roskilde Kommune 2009: s. 12-13

I Roskilde Kommunes redegørelse hedder det som kommentar til tabellen:

"Gennemsnitslønningerne i Roskilde Kommune maj 2009 er – set ud fra et kønsperspektiv – umiddelbart forskellige. Gennemsnitslønnen for mænd er på 32.534 kr., mens kvinders gennemsnitsløn er på 30.944 kr. Det er en forskel på 5,1 procent til mændenes fordel. En

forklaring på denne lønforskel er uden tvivl, at gennemsnitslønnen dækker over forskellige stillingskategorier (...) og ledelsesniveauer (...). Der er forholdsmæssigt flere mandlige ledere, og kvinderne udgør en større andel af lavtlønsgruppen. Desuden dækker gennemsnitslønnen over medarbejdere med forskellige kvalifikationer og funktioner, og som derfor aflønnes forskelligt. Det kan derfor ikke på baggrund af forskelle i gennemsnitslønnen konkluderes, at kvinder diskrimineres i Roskilde Kommune.”<sup>111</sup>

Kommunen redegør i denne kommentar for det velkendte problem, at forskelle i gennemsnitslønnen som hovedregel ikke er egnet til at vise, om der foreligger uligeløn, fordi de valgte grupper ikke er egnede.

### 9.13 UDFORDRING: LIGE GRUNDLØN FOR ARBEJDE AF SAMME VÆRDI

Efter ligelønsloven skal mænd og kvinder ikke bare have lige løn for samme arbejde, men også for arbejde af samme værdi. I en statistisk sammenhæng må vi sige, at vi mangler en definition på begrebet ”arbejde af samme værdi”, når vi skal måle lønniveauerne i relation til lovgivningens krav.

Som udtalt i et interview:

”Godt nok har man en overenskomst, der er bindende, men man har jo forskellige overenskomster inden for samme område, fx rengøringsområdet, og dem, som gør rent på de offentlige toiletter, har en anden overenskomst end dem, der gør rent ude på gaderne. Og gaderengøring, det er jo typisk en mandesag, og de har faktisk en højere løn i overenskomsten end der, hvor kvinderne typisk er. Og hvis man så kun ser inden for overenskomsten, så kan det jo skjule nogle forskelle, som egentlig er der. Men det er jo svært. Hvis man virkelig skulle lave en ligelønsundersøgelse, så skulle man tage hensyn til alle

disse forhold, men det var jo det, lønkommissionen mente, at man skulle gøre.”<sup>112</sup>

Her hentydes til, at Lønkommissionen i sin redegørelse fra 2010 fx opfordrer arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer i staten, kommuner og regioner til ”at gennemføre serviceeftersyn vedrørende såvel deres aftaler, overenskomster og forhandlingssystemer som uformelle rutiner og adfærdsnormer”.<sup>113</sup>

Adspurgte om det var nogen i kommunen, der arbejdede med at definere arbejde af samme værdi, var svaret den førnævnte medarbejder:

”Vi har ikke gjort det endnu, men det kunne være spændende sådan at udforske mulighederne. Det ville også være meget arbejdskrævende. Det skulle nok være en arbejdsgruppe bestående af personer, der kendte de forskellige områder godt. Man kan jo ikke sådan bare gøre det ud fra de her overenskomster. Der er jo så mange grupper og forskellige kategorier, som man skal tage hensyn til.”<sup>114</sup>

Og lidt senere:

”Men selv om det står i ligelønsloven, at man skal vurdere arbejde af samme værdi, så står der jo ikke, at det lige netop er vores kommune, der skal gøre hele arbejdet. Det ville vel typisk være Kommunernes Landsforening, der skulle tage sig af den slags. Og vi skeler i øvrigt meget til, hvad Kommunernes Landsforening laver. Vi laver jo vores egne opgørelser og indikatorer, men resultaterne bliver først rigtig interessante, når de bliver holdt op mod hele landet, så vi ser også på, hvad de laver i Kommunernes Landsforening.”<sup>115</sup>

Københavns Kommune har dog planer om at påbegynde arbejdet med en jobvurdering i perioden 2016-20. (Se boks 11.4).

#### **BOKS 9.4 LIGESTILLINGSPOLITIK, KØBENHAVNS KOMMUNE 2013: LIGELØN**

"Jobvurdering, lige løn for arbejde af samme værdi. Lønfordelingen blandt kvindelige og mandlige medarbejdere i forskellige, men sammenlignelige faggrupper analyseres:

- To sammenlignelige faggrupper analyseres inden for tre forskellige hovedområder
- Proces for ændring af uligelønnen mellem faggrupper (i forhold til overenskomstforhandlinger) beskrives."

Ligestilling mellem kvinder og mænd i Københavns kommune. Oktober 2013:6

### **9.14 LEDERLØNNINGER**

Vi diskuterede ovenfor løndannelse for personale uden ledelsesbeføjelser og konstaterede, at der for grundlønns vedkommende ikke var de store forskelle på mænds og kvinders lønninger, inden for samme stillingskategori, da grundlønnen var baseret på centralt fastsatte takster.

Anderledes er det for lederlønningerne. Tabel 9.7., der er baseret på data fra Danmarks Statistik, viser, at hvis man ser på alle mandlige og kvindelige kommunale ledere samlet, så tjener de mandlige ledere godt 60 kr. mere i timen end de kvindelige, de har altså godt 20 procent højere løn. Man får

et andet billede, hvis man ser på de enkelte områder. Her er lønforskellene mellem mandlige og kvindelige ledere alle steder mindre, men dog stadig positive i mænds favør. Den største lønforskel finder man inden for Ledelse af forretnings- og udviklingsorienterede funktioner (38,95 kr.) og den mindste inden for Ledelse af hovedaktiviteten inden for undervisningsområdet (1,60 kr.). Når den samlede forskel er større end forskellene i de enkelte grupper, skyldes det, at lederlønningerne varierer mellem områderne, og at overrepræsentationen af mandlige ledere er størst på de områder, der har den højeste løn. Da lederlønninger aftales individuelt, vil en egentlig ligelønsanalyse på lederniveau kræve omfattende beregninger.

Lederlønningerne i tabel 11.3 illustrerer et generelt problem, nemlig spørgsmålet om, hvordan man måler (eller italesætter) lønforskelle mellem mænd og kvinder. Er lønforskellen mellem kvindelige og mandlige ledere givet ved de 61,17 kr. i timen, som kan findes i sidste linje i tabel 11.3 ? Eller er den snarere givet ved de 20-25 kr. i timen, som resten af tabellen tyder på? Man kan sige, at forskellen på de 61,17 kr. i timen ikke bare indeholder lønforskelle mellem mænd og kvinder i samme ledergruppe, men også indeholder lønforskelle mellem forskellige ledergrupper og den forskellige kønsfordeling i ledergrupperne. Her er spørgsmålet så, om lønforskellene mellem områderne er velbegrundede, eller om de også har sammenhæng med kønsfordelingen i grupperne. Der er imidlertid ikke nogen generel enighed om, hvad man mener, når man siger, at lønforskellen mellem mænd og kvinder er så og så stor.



**TABEL 9.7 STANDARDBEREGNET TIMEFORTJENESTE FOR KVINDelige OG MANDLIGE LEDERE I KOMMUNERNE 2011**

Område	Timeløn		Forskel
	Mænd	Kvinder	
Øverste ledelse i offentlige virksomheder	384,69	-	-
Ledelse inden for offentlig administration og virksomhedsstrategi/policyområdet	435,44	413,60	21,84
Ledelse af forretnings- og udviklingsorienterede funktioner	302,82	263,87	38,95
Ledelse af hovedaktiviteten inden for det sociale område	302,50	286,41	16,09
Ledelse af hovedaktiviteten inden for undervisningsområdet	320,10	318,50	1,60
Ledelsesarbejde i alt	353,63	292,46	61,17

Note: Ingen beregning, da der er mindre end 50 personer i gruppen

Kilde: Statistikbanken SLON21

Men der er andre tekniske problemer, når man skal sammenligne lederlønninger i kommunerne. Det påpeges nedenfor (boks 10.1), at der er problemer med at klassificere ledere på en ensartet måde. Som udtrykt af en økonomimedarbejder:

"Noget af det, jeg savner indimellem, er at kunne samle lederlønninger på tværs af kommuner. Men det er meget, meget vanskeligt. Man kan jo ikke bare spørge: "hvordan aflønner I en kontorchef eller hvordan aflønner I en områdechef?" Det forudsætter, at alle kommuner organiserer sig ens eller efter en eller anden overordnet plan, og det

gør vi jo ikke. Så når man har brug for sammenligninger, så ringer vi rundt, og det ville jo være fantastisk, hvis vi kunne trække det ud af et register. Men det kan vi jo ikke, og det tror jeg heller ikke nogensinde, at vi kommer til.”<sup>116</sup>

### OPSUMMERING

De fleste kommuner arbejder med ligestilling på personaleområdet – enten som ligestillingspolitik eller som mangfoldighedspolitik. Når ligestillingssituationen på personaleområdet skal vurderes, er der behov for relevante og sammenlignelige personaledata. For at sikre sådanne data anbefales det, at Kommunernes Landsforening står for konstruktion af sådanne analyseegnede kategorier.

De mest almindelige målsætninger på personaleområdet er at fremme kønsblandede arbejdspladser samt lige rekruttering af mænd og kvinder. Halvdelen af kommuner angiver, at de måler fremskridt og resultater af deres ligestillingsindsats på personaleområdet. I et så kønsopdelt system som det kommunale er det imidlertid ikke helt klart, hvordan fremskridt i ligestilling skal måles. Her ville det være ønskeligt med en overordnet diskussion af, hvad der er realistiske målsætninger, samt hvordan man måler ligestilling på personaleområdet.

I kommunernes arbejde med ligeløn er de vigtigste målepunkter grundløn og tillæg. Grundlønnen er stort set ens inden for det enkelte overenskomstområde, men forskellig fra overenskomst til overenskomst, også hvor disse dækker det samme arbejde eller forskelligt, men sammenligneligt arbejde. Der bør derfor foretages sammenligning af grundlønninger på tværs af overenskomster, men det forudsætter, at der bliver enighed om indikatorer for "arbejde af samme værdi". Kvinders

samlede andel af tillæggene udgør 70 procent af mænds. Hver kommune bør udarbejde kønsopdelte analyser af tillæggene inden for relevante områder. Tal fra Danmarks Statistik viser, at der på landsplan er betydelige forskelle på lederlønninger for mænd og kvinder.

# KAPITEL 10

## PERSONALEOMRÅDET II: LEDELSE

Andel kvindelige chefer fungerer ofte som indikator for fremskridt i ligestilling, og ligestillingsredegørelserne viser, at mange kommuner har et mål om lige mange kvindelige og mandlige chefer. I kapitel 10 analyseres kommunernes besvarelser nærmere. Det diskuteres, hvordan ligestilling på ledelsesniveau kan defineres i lyset af kønsskævheden blandt de kommunalt ansatte. Det vises, at der på det kommunale område er strukturelle forskelle, der har betydning for mænds og kvinders advancementsmuligheder. Endelig diskuteres datakvalitet i ligestillingsredegørelsernes opgørelse af andel kvindelige chefer.

### 10.1 KØNSFORDELING I KOMMUNERNES LEDELSE

Kønsfordelingen blandt de kommunale ledere er en vigtig indikator, når ligestillingssituationen i kommunerne skal beskrives. Som beskrevet tidligere i kapitel 9 er kommunerne en kvindearbejdsplads, da tre fjerdedele af de ansatte er kvinder. Tabel 10.1 indeholder fordelingen af kvinder og mænd på ledelseskategorier i kommunerne, sådan som de er oplyst i ligestillingsredegørelserne. Her er der flest mandlige chefer på topchefniveau (75 procent mænd). Omvendt er der flest kvinder på laveste ledelsesniveau, hvor 65 procent af lederne er kvinder. Endelig er halvdelen (47 procent) af cheferne på niveau 2 kvinder. På alle niveauer er andelen af kvinder blandt chefer/ledere lavere end blandt de ansatte. Til sammenligning var kvindeandelene blandt ledere i 2009 henholdsvis 23 procent, 45 procent og 65 procent altså en smule lavere end i 2011.

Det oplyses i Hovedrapporten, at ligestillingsafdelingen har indhentet data fra Det Fælleskommunale Løndatakontor, FLD, om kønsfordelingen blandt ledere på niveau 1, mens kommunerne selv har skullet finde og indberette de relevante tal for niveau 2 og 3.<sup>117</sup>

**TABEL 10.1 ANDELEN AF KVINDER OG MÆND I DE KOMMUNALE LEDELSESKATEGORIER 2011**

	Kvinder		Mænd	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Niveau 1: topchefer	123	25	375	75
Niveau 2: chefer	1219	47	1370	53
Niveau 3: ledere	11.897	65	6.347	35
Alle ansatte i kommunerne	388.341	76	123.555	24

Kilde: Hovedrapport 2011, tabel 3.2.7

Interviewene med de udvalgte kommuner peger på, at man kan have svært ved at arbejde med de modtagne tal for mænd og kvinder i ledelsen. Som en medarbejder udtrykker det:

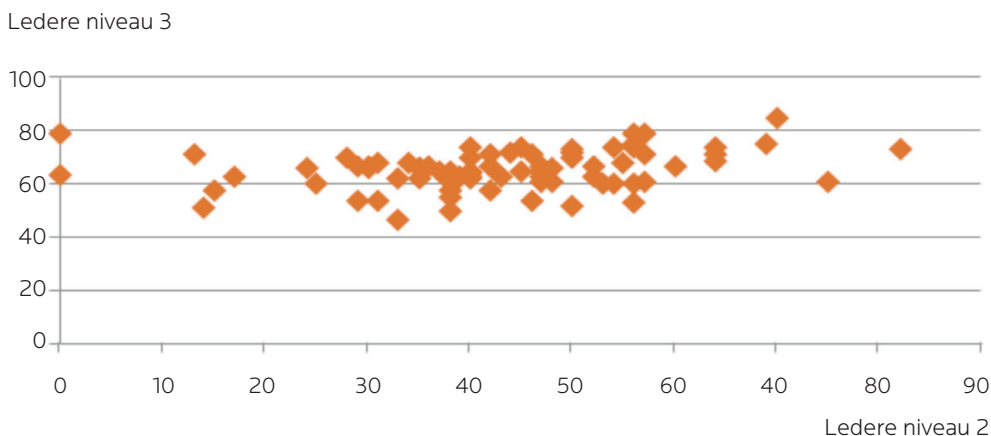
"Man brugte al tiden på at ringe rundt og spørge, hvad er niveau 1-ledereovre hos jer, og hvad er niveau 2-ledere. Med nogle funktioner var man teamleder her og niveau 3-leder der. Der gik mere tid med at indplacere folk end med egentlig at lave opgørelser."<sup>118</sup>

Gennemsnitstallene, som er vist i tabellen, dækker over, at der er stor variation mellem kommunerne, når det gælder kvindeandele blandt lederne. Dette fremgår af Nøgletalsdatabase og figur a nedenfor. Blandt topchefer varierer kvindeprocenten mellem 0 procent og 75 procent, blandt chefer på

niveau 2 ligger den mellem 0 procent og 81 procent, og blandt ledere på niveau 3 ligger den mellem 51 procent og 85 procent.

Man kunne forvente, at høje kvindeandele på et niveau 'smitter af' på kvindeandelen på det næste niveau. Dette er i hvert fald tanken bag indsatser, der sigter på at skabe en fødekæde for flere kvinder i ledelse ved at øge andelen af kvindelige ledere i hele kommunen. Det fremgår også af Nøgletalsdatabasen, at det ikke er de samme kommuner, der har høje kvindeandele i de forskellige ledelseskategorier. I figur a er vist, hvordan kvindeandel blandt chefer på niveau 2 og ledere (niveau 3) samvarierer, eller rettere sagt: ikke samvarierer – i den enkelte kommune.

**FIGUR 10.1. SAMMENHÆNG MELLEM KVINDEANDEL BLANDT CHEFER PÅ NIVEAU 2 OG BLANDT LEDERE PÅ NIVEAU 3**



Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase

Figuren skal læses som følger: Hver firkant i figuren svarer til en kommune. Placering ud af den vandrette akse angiver andelen af kvinder blandt ledere på niveau 2. Placeringen på den lodrette akse viser kvindeandelen blandt ledere på niveau 3. Når firkanterne som her fordeler sig om en næsten vandret linje, betyder det, at der ikke er nogen særlig sammenhæng mellem kvindeandelene på de to ledelsesniveauer i kommunen. Med andre ord kan høje kvindeandele på niveau 2 lige så godt forekomme i en kommune med mange som med få kvindelige ledere på niveau 3. Det samme gælder lave kvindeandele på niveau 3. Et tilsvarende billede gælder for kvindeandele blandt topchefer, men her er antallene så små, at en grafisk fremstilling ikke giver mening. Figuren indikerer, at det i høj grad er tilfældigheder og ydre forhold mere end den førte ligestillingspolitik, der bestemmer kvindeandelene blandt de kommunale ledere. Dette understøttes af nedenstående tabel, der viser, at de kommuner, der har målsætninger for ansættelse af flere kvindelige ledere, samlet set ikke har en større andel kvindelige ledere end de kommuner, der ikke angiver at have nogen målsætning. Tabellen kan også forstås som en advarsel imod udelukkende at basere fx benchmarking på kvantitative opgørelser. En vurdering af, om en kommune udfører et succesfuldt arbejde med rekruttering af kvindelige ledere, må tage en flersidig betragtning af eksterne forhold i betragtning.

**TABEL 10.2 ANDELEN AF KVINDER I DE KOMMUNALE LEDELSESKATEGORIER 2011. OPDELT EFTER, OM KOMMUNEN HAR MÅLSÆTNING FOR FLERE KVINDER I LEDELSE**

	Målsætning for flere kvinder i ledelse					
	Ja			Nej		
	Kvinder	Mænd	Kvinder, %	Kvinder	Mænd	Kvinder, %
Niveau 1: topchefer	43	133	25	79	238	25 %
Niveau 2: chefer	444	513	46	763	779	49 %
Niveau 3: Ledere	5376	2851	65 %	5911	3123	65 %

Kilde: Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase

## 10.2 FLERE KVINDER I LEDELSE

Rekruttering af flere kvindelige ledere (særligt på niveau 1 og 2) er et tema i mange af ligestillingsredegørelserne. Det er også mange steder en vigtig del af personalepolitikken at arbejde for en mere ligelig kønsfordeling blandt lederne. I deres svar på spørgsmål 4, **Beskriv ligestillingspolitiske målsætninger og tilhørende måltal, der indgår i ligestillingspolitikken/ personalepolitikken**, angiver 29 kommuner (30 procent) således at have en målsætning om at fremme flere kvinder i ledelse.

Men hvordan forstår kommunerne "flere kvinder i ledelse"? I den følgende tabel er målsætningerne delt op på en række kategorier.



**TABEL 10.3 OPERATIONALISERING AF "FLERE KVINDER I LEDELSE". ANTAL KOMMUNER**

Målsætning	Antal
Ligelig kønsfordeling/mere ligelig kønsfordeling	10
Kønsblandet ledelse	5
Flere kvinder i ledelse	3
Højt antal kvindelige ledere	3
Lige muligheder	4
Vægt på kvalifikationer/værdigrundlag	4
I alt	29

Kilde: Beregninger på grundlag af Kommuner 2011: Nøgletalsdatabase  
 Tabellen udarbejdet på grundlag af svar på spørgsmål 4: **Beskriv ligestillingspolitiske målsætninger og tilhørende måltal, der indgår i ligestillingspolitikken/personalepolitikken.**

I en stor del af besvarelsenerne formuleres ønsker om lige mange mænd og kvinder i ledelsen. Det kan fx være formuleret som et mål om, at begge køn er ligeligt repræsenterede i ledelsen på alle niveauer. En del kommuner har en målsætning om kønsblandet ledelse og/eller flere kvinder i ledelse uden at specificere måltal. Andre fremhæver, at man allerede har mange kvinder i ledelse. Endelig er der en del kommuner, der betoner lige muligheder og vægtlægger kvalifikationer, fx at der skal være lige rammer og vilkår for at komme i position til lederstillinger for kvinder og mænd, eller at man vil foretage en konkret vurdering af kandidaternes faglige, personlige og sociale kompetencer sammenholdt med behovet i den pågældende lederstilling. Dette kan tolkes som en målsætning om en kønsfordeling blandt ledere, der

svarer til kønsfordelingen i rekrutteringslaget, men det ekspliciteres ikke. I et senere afsnit vises et eksempel på, hvordan en kommune (København) har operationaliseret en målsætning om flere kvinder i ledelse, hvor andel kvindelige ledere sættes i forhold til andelen af kvinder i de underliggende faggrupper.

Det følgende citat viser selve den måde, den kommunale dataindsamlings- og dokumentationsservice er opbygget på, kan også have betydning for ligestillingsarbejdet:

"Vi har fået et e-rekrutteringssystem, som alle stillingsbesættelser skal gå igennem, og der er en masse statistikmuligheder. Vi kan undersøge, om det er rigtigt, at kvinder ikke søger lederstillinger, fordi vi får køn på alting. Det har også tvunget forvaltningerne til at leve op til forpligtelsen til at have kvinder med i ansættelsesudvalgene. Men det vigtigste er måske, at det minder forvaltningerne om, at de skal have køn med i ansættelserne."<sup>19</sup>

### 10.3 UDFORDRING: DEFINITIONER AF 'KØNSBALANCE'

Ofte anses kønsbalance for at være opnået, hvis man har mellem 40 og 60 procent kvinder i ledelsen. Med et sådant udgangspunkt kunne kommunerne være tilfredse – bortset fra at man skulle skaffe nogle flere mandlige ledere på niveau 3 og nogle flere kvindelige topchefer. I en organisation, hvor tre ud af fire ansatte er kvinder, kan man imidlertid stille spørgsmålstejn ved, om et sådant 40-60-mål er udtryk for reel ligestilling, eller om det – hvis det føres ud i livet – ikke blot bliver en favorisering af de få mænd, der er i organisationen. I det følgende diskuteres derfor en målsætning om, at kvindeandelene på ledelsesniveau skal afspejle kønsfordelingen i organisationen. Ikke forstået på den måde, at der skal være 76 procent kvinder blandt lederne, men at man vil have som mål, at kvinder og mænds andel af lederposterne afspejler deres andel af de faggrupper, som lederne

rekrutteres fra. Man sigter på en situation, hvor kvinder og mænd har samme chance for at avancere. (Se boks 10.1.).

#### **BOKS 10.1 KØNSBALANCE. ET EKSEMPEL FRA KØBENHAVN**

Københavns Kommune arbejdede i foråret 2013 med udarbejdelse af ligestillingsmål for kønsbalanceret ledelse. Formålet var dobbelt. At fastsætte principper for, hvad man ville forstå ved kønsbalanceret ledelse, og at udarbejde måltal for kønsfordelingen i chef- og lederstillinger. København endte med en målsætning, hvor man på lederniveau 2 ønskede, at andelen af kvindelige ledere i de enkelte forvaltninger skulle reflektere andelen af kvinder blandt akademikerne, idet dette var det primære rekrutteringslag. I visse forvaltninger blev en del ledere på niveau 2 dog rekrutteret blandt ansatte, der havde taget en masteruddannelse, men det formodedes, at der generelt ville være relativt flere kvinder blandt disse end blandt akademikerne, således at en målsætning om at reflektere kvindeandelen blandt akademikere ville være en konservativ målsætning.

**TABEL 10.4 KVINDEANDEL BLANDT MEDARBEJDERE, AC-MEDARBEJDERE OG NIVEAU 2-LEDERE. KØBENHAVN OPDELT PÅ FORVALTNINGER 2013**

	TMF	ØKF	KFF	BIF	SOF	BUF	SUF
Andel kvindelige medarbejdere	41 %	42 %	59 %	69 %	68 %	70 %	84 %
Andel kvindelige AC-medarbejdere	55 %	54 %	59 %	65 %	70 %	68 %	68 %
Andel kvindelige niveau 2-ledere	33 %	24 %	42 %	41 %	50 %	48 %	55 %
Forskel niveau 2-ledere og AC'ere	22 %	30 %	17 %	24 %	20 %	20 %	13 %

Note: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF), Økonomi-forvaltningen (ØKF), Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), Børne- og ungdomsforvaltningen (BUF), Sundheds- og omsorgsforvaltningen (SUF),

Socialforvaltningen (SOF), Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF)  
Kilde: Statistisk Notat 22, Københavns Kommune. 2013. Tabel 2

Man ser, at kønsfordelingen blandt medarbejderne varierer fra forvaltning til forvaltning, både for alle ansatte, for AC-ansatte og for ledere på niveau 2. Men samtidig ser man, at andelen af kvindelige ledere på niveau 2 i store træk følger andelen af kvindelige AC-ansatte – blot på et lavere niveau. Alle forvaltninger skulle derfor opnå en forbedring af nogenlunde samme størrelsesorden.

Gennemgangen af ligestillingsredegørelserne demonstrerer klart, at kønsligestilling på chefniveau er et område, hvor det ville være hensigtsmæssigt, at kommunerne i fællesskab afklarede, hvordan man mest dækkende formulerer målsætninger og evaluerer målopfyldelse.

På overordnet plan synes der allerede at foreligge en forståelse om, at ligestilling på chefniveau ikke drejer sig om en 40-60-fordeling, som følgende citat viser:

”Vores mål er, at kvinder og mænds andel af lederposterne afspejler deres andel af de faggrupper, som lederne rekrutteres fra. Dermed bruger vi talentmassen fuldt ud, og det er helt afgørende, at vi bliver bedre til at udnytte de kvindelige ledertalenter, end vi har været tidligere.”<sup>120</sup>

Men som redegørelserne viser, er denne erkendelse ikke slået igennem på det decentrale niveau.

Ser man på udviklingen i antal kvindelige chefer over tid, så er der kommet flere kvinder blandt de kommunale chefer (se fx KL-nyhedsbrev 08.03.2012: Flere kvinder på de kommunale chefkontorer<sup>121</sup>). Betyder det så, at kommunerne er blevet bedre til at rekruttere kvindelige chefer? I tabel 10.5. kan man se udviklingen i perioden 2003 til 2011 i forskellige personalegrupper.

**TABEL 10.5 KVINDEANDEL BLANDT CHEFER, AKADEMIKERE OG ALLE ANSATTE I PERIODEN 2003-11**

	2003	2005	2007	2009	2011
Akademikere	52 %	53 %	55 %	60 %	61 %
Chefer niveau 1	15 %	18 %	22 %	23 %	25 %
Chefer niveau 2	41 %	46 %	43 %	45 %	47 %
Chefer niveau 3	60 %	63 %	64 %	65 %	65 %
Alle	78 %	78 %	77 %	77 %	76 %

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor 2003-2011.

Først kan man konstatere, at kvindeandelen blandt chefer på alle niveauer ligger et godt stykke under kvindeandelen blandt de ansatte. I 2011 er der tre gange så mange mænd blandt topcheferne som blandt de ansatte, og ser man kun på AC'erne, så er der stadig to og en halv gange så mange mænd blandt topcheferne. Ser man bort fra den talmæssigt lille gruppe af topchefer og – efter model fra København – sammenligner chefer på niveau 2 med AC-medarbejderne, så kan man se, at underrekrutteringen af kvindelige chefer i perioden ligger mellem 11 og 15 procentpoint, og den er størst i 2009 og 2011. I alt er andelen af kvinder blandt akademikere steget med 9 procentpoint, mens kvindeandelen blandt chefer på niveau 2 kun er steget med 6 procentpoint. Så hvis man ser på kvindeandelen på chefniveau

2 i forhold til rekrutteringslaget, så har man en konstant eller svagt stigende underrekruttering af kvinder. En analyse af udviklingen på lederniveau 3 vil være meget kompliceret, da et samlet rekrutteringsgrundlag vil være svært at bestemme. (I det før omtalte Notat 22 fra Københavns Kommune er der gjort et forsøg på at sætte tal på kvindeandelen blandt ledere på niveau 3). Når det gælder ledere på niveau 3, er det i øvrigt interessant, at man ud fra de samme data kan formulere to modsatrettede tendenser. På den ene side et numerisk ligestillingssynspunkt, der siger, at underrekrutteringen af kvindelige ledere på niveau 3 i forhold til alle ansatte er faldende (fra 18 procentpoint i 2003 til 11 procentpoint i 2011). På den anden side kan man konstatere, at der bliver færre og færre mandlige ledere i forhold til kvindelige ledere, altså en skævere og skævere kønsfordeling blandt ledere på niveau 3. Her står to opfattelser af lighed mod hinanden. På den ene side lige rekrutteringsmuligheder for mænd og kvinder. På den anden side en ligelig repræsentation af kvinder og mænd blandt lederne. Dette er igen en situation, hvor det ville være vigtigt med en overordnet analyse og en bred diskussion – og eventuelt konsensus – blandt kommunerne om, hvad ligestilling er, og hvordan det skal måles.

#### 10.4 AVANCEMENTSMULIGHEDER FOR KVINDER OG MÆND

Forskelle i kvinders og mænds placering i stillingshierarkiet bliver i almindelighed analyseret inden for en ramme af individuelle forskelle i de to køns advancementsmuligheder. På det kommunale niveau er der imidlertid også strukturelle forskelle, der påvirker mænds og kvinders advancementsmuligheder, idet der er langt flere chefer pr. ansat i de mandstunge forvaltninger end i de kvindedominerede. I tabel 10.6, der er baseret på opgørelser fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, ser man, at på overenskomstområder med mere end 60 procent kvinder er der 4,1 ledere pr. 100 ansatte. Det er altså en leder for hver 25 ansatte. På

overenskomstområder med mere end 60 procent mænd er der 24,2 ledere pr. 100 ansatte. Det er altså hver fjerde ansatte, der er leder. På mandefagene er 'ledertætheden' således 6 gange så stor som på kvindefagene, og det betyder i virkeligheden langt mere for mænds og kvinders advancementsmuligheder end de individuelle forskelle, der blev diskuteret i de foregående afsnit.

**TABEL 10.6 LEDERE PR. 100 ANSATTE OPDELT PÅ MANDE- OG KVINDEOVERENSKOMSTOMRÅDER**

	Antal ansatte	Ledere pr. 100 ansatte
Fag med over 60 % kvinder	570.051	4,1
Fag med 40-60 % kvinder/mænd	22.596	28,5
Fag med over 60 % mænd	44.801	24,2
Total	637.44	6,4

En analyse af forholdene i København uddyber billedet og viser, hvordan stillingsstrukturen varierer mellem forvaltninger (tabel 10.7.). I de store personaletunge forvaltninger Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er der få chefer på niveau 2 pr. ansat (2 chefer pr. 1.000 ansatte) og mange kvindelige ansatte, mens de "rådhusnære" forvaltninger har langt større "cheftæthed" (11 chefer pr. 1.000 ansatte) og flere mænd (med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen som en undtagelse).

**TABEL 10.7 ANSATTE OG ANDEL KVINDELIGE ANSATTE OG ANTAL LEDERE PÅ NIVEAU 2 PR. 1.000 ANSATTE OPDELT PÅ FORVALTNINGER. KØBENHAVN KOMMUNE 2013**

	Antal ansatte i Forvaltning	Andel kvin- delige ansatte i Forvaltning	Ledere på niveau 2 pr. 1.000 ansatte
BIF	1.814	69 %	10
ØKF	1.960	42 %	11
KFF	2.007	59 %	13
TMF	2.049	41 %	6
SOF	7.646	68 %	2
SUF	10.472	84 %	2
BUF	18.856	70 %	2

Note: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF), Økonomiforvaltningen (ØKF), Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF), Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF), Socialforvaltningen (SOF), Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF)  
 Kilde: Statistisk Notat 22, Københavns Kommune. 2013

Ledelsesstrukturen er naturligvis i et vist omfang givet ud fra de opgaver, de enkelte forvaltninger skal udføre. Men der er vide variationer og betydelige muligheder for forandring. Som eksempel kan man tage klyngedannelsen på daginstitutionsområdet, hvor flere institutioner af besparelseshensyn lægges ind under den samme leder. Dette skaber færre lederstillinger på et kvindetungt område, der i forvejen har få ledere pr. ansat. Set fra et ligestillingssynspunkt ville en tilsvarende klyngedannelse på nogle af de tekniske, mandetunge områder med mange ledere være mere rimelig og kunne også tænkes at være organisatorisk mere hensigtsmæssig. I



konsekvens heraf burde den interne organisation have en fremtrædende plads i ligestillingsmålsætningerne.

### 10.5 UDFORDRING: DATAKVALITET

I afsnit 10.1. er det nævnt, at der er forskellige vanskeligheder forbundet med at bruge tallene fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor til opgørelse af chefer, og at dette bliver opgjort ude i kommunerne. Det nævnes også, at der ikke er klarhed over definitionen af de 3 ledelsesniveauer.

"Vi har efterhånden fået hold på cheftallene, så vi nu kan begynde at opdele vores ledere på køn. Det er et kæmpefremskridt i forhold til synliggørelse, og nu kan vi gøre opmærksom på, at der er politik på dette her område."<sup>122</sup>

Det tager lang tid, og det ser ud til, at der er forskellig praksis i forskellige kommuner og i forskellige forvaltninger, hvorved man risikerer, at cheftallene er usammenlignelige inden for kommunen og fra den ene kommune til den anden (se diskussion af datakvalitet i boks 10.1).

#### **BOKS 10.1 DATAKVALITET**

Den tidsmæssige udvikling i kvindeandel blandt ledere ses som en vigtig markør for ligestilling i kommunerne. I Hovedrapporten for 2011 noteres fx, at kvindeandelene blandt ledere er højere i 2011 end i 2009. 25, 47 og 65 procent mod 23, 45 og 65 procent. Dette kan forekomme som mindre forskelle (fremskridt), men tager man udskiftningstakten blandt ledere i betragtning, kan man ikke vente større ændringer over så kort en periode. En analyse af data fra ligestillingsredegørelserne tyder imidlertid på, at der er inkonsistenser i data, der kan have en betydelig indflydelse på beregning af kvindeprocenter blandt lederne.

Tallene fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor indeholder en kategori, "chefer, KL", men det fremgår af Hovedrapporten, at kommunerne selv har måttet opgøre antal og kvindeandele blandt lederne, og det er disse tal, der bliver brugt i den endelige opgørelse. Data tyder imidlertid på, at disse opgørelser ikke sker på en ensartet måde. Specielt ser det ud, som om afgrænsningen mellem chefer (på niveau 2) og ledere (på niveau 3) er flydende, idet visse kommuner i forhold til befolkningstallet har indrapporteret en meget høj andel af chefer på niveau 2 (og en tilsvarende lavere andel ledere på niveau 3). Da der gennemgående er mange flere kvindelige end mandlige ledere på niveau 3, må det forventes at føre til høje kvindeandele blandt chefer på niveau 2 i disse kommuner. En inhomogenitet i klassifikationen af chefer ser altså ud til at påvirke skønnet over chefandelen på niveau 2 i ikkeubetydelig grad og kan fx påvirke vurderinger af den ligestillingsmæssige udvikling. (Se også bilag 2).

Kilde: Hovedrapport, 2011, og Kommunernes og Regionernes Løndatakontor

I det omfang man ønsker at bruge fx kvindeandele blandt chefer som en indikator for en sammenligning af kommuner/regioner og for en undersøgelse af udviklingen i ligestilling over tid, er det vigtigt, at de data, der anvendes, er sammenlignelige. Ellers risikerer man at få resultater, der udelukkende skyldes inkonsistens i dataklassifikationen.

### OPSUMMERING

Et af de områder, som oftest berøres i ligestillingsredegørelserne som en indikator for ligestilling/fremskridt i ligestilling, er andel kvindelige chefer. Mange kommuner har et mål om lige mange kvindelige og mandlige chefer, hvilket i en organisation, hvor tre ud af fire medarbejdere er kvinder, kan

føre til en favorisering af mænd. Et alternativt mål bør være, at kvinder og mænds andel af lederposterne afspejler deres andel af de faggrupper, som lederne rekrutteres fra. Målt på denne måde er andelen af kvindelige chefer i kommunerne stagnerende. Der er også strukturelle forskelle, der påvirker mænds og kvinders advancementsmuligheder, idet antallet af ledere pr. ansat varierer stærkt mellem kvindedominerede og mandedominerede forvaltninger og overenskomstområder, sådan at områder med mange kvinder har få chefer. Det påvirker kvinders advancementsmuligheder. Analyser af personaledata fra ligestillingsredegørelserne viser, at der er inkonsistens i data, der kan have indflydelse på beregningen, fx af kvindeprocenter blandt ledere. Her er en kontrol af datakvalitet eller andre initiativer påkrævet.

### **SAMMENFATNING DEL 3**

Som kapitlerne i del 3 har vist, indeholder ligestillingsredegørelserne data, der giver en unik mulighed for at vurdere den kommunale ligestillingsindsats. For det første kan der foretages en kvantitativ vurdering af indsatsens omfang. For det andet kan man undersøge, om kvinder og mænd overordnet set tilgodeses lige meget i ligestillingsarbejdet, og for det tredje kan man se, om arbejdet for ligestilling er gennemført, således at vurderinger er inkluderet i alle former for planlægning og politik.

Når det handler om omfanget af indsatsen, så konstateres det på ligestillingsministerens hjemmeside, at "kun et mindretal af kommunerne tager i velfærdsydelserne (...) højde for behovene hos kvinder og mænd, piger og drenge."<sup>123</sup> På samme måde viser gennemgangen, at det store flertal af kommuner ikke har udarbejdet overordnede ligestillingspolitiske målsætninger og ej heller arbejder konkret med ligestillingsvurdering af de borgernære ydelser.

Langt den største indsats findes på personaleområdet, hvor tre ud af fire kommuner har ligestillingsaktiviteter. Det næststørste område var integration og arbejdsmarked, der var sat på dagsordenen af 13 kommuner. Her kan man komme med den hypotese, at den fremtrædende placering i høj grad skyldes Specialenheden for ligestilling, der igangsatte projekter og inspirerede de enkelte kommuner gennem kampagner og besøgsordninger.

Ser man på de projekter og initiativer, der er blevet ligestillingsvurderet, så bemærker man en overvægt af projekter, der retter sig mod drenge/mænd.

Det er bemærkelsesværdigt, at der ikke findes ligestillingsaktiviteter på store områder som fysisk planlægning, erhvervspolitik, boligpolitik, trafik og intern organisation. Uanset at disse områder har stor betydning for, hvordan tilværelsen former sig for mænd og kvinder, så indtænkes de ikke i den kommunale ligestillingsindsats, sådan som den er blevet belyst gennem ligestillingsredegørelserne for 2011.

Ligestillingsredegørelserne giver mulighed for en vurdering af den samlede indsats. Retter ligestillingsarbejdet sig mod de væsentligste problemer, og får mænd og kvinder lige meget ud af aktiviteterne? Det kan den enkelte kommune ikke svare på. Kommunerne ser hver især kun, hvad de selv gør, og det kan jo være sådan, at kønsdiskriminering består af mange små handlinger, der til sidst ender med skævhed i det samlede billede. Man kunne i fremtiden ønske en overordnet vurdering af, om den resulterende portefølje af aktiviteter tilsammen udgør en tilstrækkeligt omfattende, bredspektret og afbalanceret ligestillingsindsats i kombination med en løbende justering af indsatsen.

Endvidere er det blevet undersøgt, om der er en sammenhæng mellem adgang til kønsopdelte data på den ene side og kommunens aktivitetsniveau på den anden side.

Det fremgår, at der ikke er nogen udtalt sammenhæng mellem oplevet datatilgængelighed og ligestillingsarbejde. Nogle af de kommuner, der har de mest omfattende ligestillingsaktiviteter, svarer forbeholdent på spørgsmålet om datatilgængelighed, men det er et klart mønster, at de kommuner, der siger, at de aldrig har relevante kønsopdelte data, heller ikke har ligestillingsaktiviteter. Mange frontmedarbejdere viger tilbage for at trække data fra de lokale personalestatistikker eller fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor eller Statistikbanken, selv om de egentlig er tilgængelige, fordi det for medarbejderne ikke er nemt at gennemskue, hvad der ligger i data. Det ville derfor være hensigtsmæssigt med en undersøgelse af, om Statistikbanken og lignende reelt er tilgængelige for alle medarbejdere, idet mainstreamingsstrategien i princippet forudsætter, at alle medarbejdere kan udføre en ligestillingsvurdering.

Skal man opsummere undersøgelserne om databrug i det kommunale ligestillingsarbejde, kan man konstatere, at på mange områder er gode og retvisende data svært tilgængelige, og det kræver betydelig ekspertise at vurdere og analysere dem. Samtidig fordrer mainstreamingsprincipperne, at køn skal indgå i alle beslutninger og al planlægning. Ligestilling skal ikke bare være et område for specialister. Ligestillingsarbejdet er således en balancegang mellem ekspertviden og fagspecifik forståelse, som har sine udfordringer, hvad undersøgelserne i de foregående kapitler også har demonstreret.

Ligestillingspolitikens formål er ikke at udviske forskellen mellem drenge og piger eller mellem mænd og kvinder, men at sørge for, at samfundsborgere af begge køn har mulighed for at leve i overensstemmelse med deres ønsker og præferencer. Dette er værd at huske, når man beskæftiger sig med at måle ligestilling. Ligestilling er altså ikke primært et spørgsmål om 'lige mange kvinder og mænd', men statistiske opgørelser kan pege på områder, hvor

der er kønsforskelle. Efterfølgende må man så undersøge, om forskellene skyldes ulige behandling, der skal rettes op på, eller om de skyldes, at mænd og kvinder har forskellige mål og præferencer. Det er altså et spørgsmål om at afdække barrierer og forskelsbehandling, ikke om at skabe numerisk lighed.

Derfor kræver ligestillingsvurderinger, at der foreligger ligestillingsmålsætninger, der gør det muligt at vurdere forskelle i deres rette perspektiv. Dette slås også fast i den nye strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, hvor det siges, at det er "relevant, at de enkelte myndigheder formulerer en overordnet ligestillingsstrategi med mål på konkrete områder",<sup>124</sup> for at myndighederne kan vurdere, om de konkrete tiltag får den ønskede effekt.

Forhåbentlig kommer de nye ligestillingsvurderinger også til at danne basis for en overordnet vurdering af, om den kommunale portefølje af ligestillingsaktiviteter tilsammen udgør en tilstrækkeligt omfattende, bredspektret og afbalanceret ligestillingsindsats i kombination med en løbende justering af indsatsen.









# KAPITEL 11

## ANBEFALINGER

Rapporten Målbart ligestilling i kommunerne samler en række eksperters bidrag, der hver især belyser forskellige udfordringer og muligheder ved at måle det kommunale ligestillingsarbejde.

Instituttets anbefalinger sigter på denne baggrund specifikt på at skabe et mere synligt statistisk fokus på kønsligestillingen i Danmarks kommuner. Nedenfor beskrives instituttets anbefalinger sammen med en kort begrundelse.

### **STATISTIK OM KØNSLIGESTILLING GØRES MERE TYDELIG OG BRUGERVENLIG**

Al velfunderet ligestillingsarbejde bygger på kønsopdelte data i forskellige former. Kønsopdelte data skal tilvejebringes, være offentligt tilgængelige, og de skal være egnede til formålet. Samtidig skal de kommunikeres klart til brugerne. Der er brug for både kønsopdelte data og egentlig ligestillingsstatistik.

Det Europæiske Institut for Ligestilling, EIGE, har i 2014 evalueret EU-medlemslandenes opgaver med ligestilling, mainstreaming og kønsopdelt statistik.<sup>125</sup> Danmark får 2 ud af 6 mulige point for opfyldelse af temaet 'produktion og formidling af kønsopdelt statistik', fordi formidlingsindsatsen er lavt prioriteret.

Både Danmarks Statistik og Kommunernes Landsforening (KL) leverer statistik til kommunerne. Danmarks Statistik udfylder i sin egenskab af national statistikmyndighed en væsentlig rolle som dataleverandør til de offentlige myndigheders mainstreamingsarbejde, herunder til kommunerne. Danmarks Statistik er som offentlig myndighed selv forpligtet til at mainstreame sine opgaver. KL tilbyder på personaleområdet kønsopdelte data samt et selvstændigt ligestillingsmodul til kommunerne. Endvidere råder kommunerne også over egne personaledata.

Rapportens bidragsydere peger på, at der er brug for at styrke grundlaget for kommunernes arbejde med ligestilling og mainstreaming ved at gøre den statistiske måling af væsentlige kønsligestillingsaspekter mere tydelig og brugervenlig, end den er i dag. Myndighederne i Sverige og Norge har erfaringer, som peger i samme retning.

Institut for Menneskerettigheder finder derfor, at der er behov for at fastlægge og tydeliggøre Danmarks Statistiks dataforpligtelser på kønsligestillingsområdet ved lov. Der er samtidig brug for at sikre udvikling af indikatorer til brug for ligestillingsstatistik, et arbejde, som instituttet gerne deltager i. Endelig skal formidlingen af data forbedres.

- Instituttet anbefaler, at der i lovgivningen om statistik fastlægges en forpligtelse for Danmarks Statistik til at producere og formidle kønsopdelte data og ligestillingsstatistik til brug for offentlige myndigheder, herunder kommunerne.
- Instituttet anbefaler, at de nødvendige indikatorer udvikles og fastlægges i et samarbejde mellem Danmarks Statistik, kommunerne, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, kønsforskere og andre relevante aktører med viden på området.

### MERE KLARE MÅLSÆTNINGER FOR LIGESTILLING I KOMMUNERNE

Rapportens bidragsydere peger på, at ligestillingsstatistik forudsætter, at der træffes beslutning om en ligestillingspolitik i form af en række målsætninger, der kan følges op med udvikling af indikatorer og ligestillingsstatistik. Kommunerne arbejder forskelligt med ligestillingsmålsætninger, og især de store kommuner er kommet langt. Generelt findes disse målsætninger dog ikke i fornødent omfang, og ofte er de ikke tilstrækkeligt tydelige og velbegrundede. Det er en politisk opgave at fastsætte målsætningerne, mens det er en statistisk opgave at gøre det muligt at følge, hvordan det går med opfyldelse af målsætninger.

Instituttet ser et klart behov for at målrette ligestillingsindsatsen i forhold til kommunernes serviceydelser til borgerne.

- Instituttet anbefaler, at kommunerne, eventuelt i samarbejde med Kommunernes Landsforening og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, udvikler ligestillingsmålsætninger til brug for Danmarks Statistiks arbejde med ligestillingsstatistik på det kommunale borgerrettede område.

Kommunernes personale har en kønsmæssig skæv fordeling med en betydelig overrepræsentation af kvinder, og målsætninger om at fremme kønsblandede arbejdspladser har stor vægt i det samlede billede. Såfremt indsatsen skal måles kontinuerligt og effektivt, er der behov for konkrete måltal på området. På grund af den skæve kønssammensætning på alle niveauer i kommunen, er der brug for realistiske overvejelser om, hvordan den generelle målsætning om ligelig kønsbalance kan praktiseres. Der vil være behov for forskellige afvejninger, alt efter om det drejer sig om ansatte eller ledere.

- Instituttet anbefaler, at kommunerne i samarbejde med Kommunernes Landsforening udvikler ligestillingsmål, indikatorer og ligestillingsstatistik til brug for indsatsen på personaleområdet.

Kommunernes foretrukne satsningsområder afspejler i høj grad det aktuelle, landsdækkende fokus på behovet for at bryde op på det kønsskæve arbejdsmarked og børns behov for at møde rollemodeller af begge køn. Instituttet finder det positivt, at kommunerne fokuserer meget på de personalepolitiske ligestillingsmål. Der mangler derimod fokus på ligestillingsmålsætninger for de borgerrettede serviceydelser. Sagt med andre ord: Nogle kommuner synes at tage udgangspunkt i, at det er tilstrækkeligt for at opnå ligestilling i den pædagogiske ydelse til børnene, at en fagperson, fx en pædagog, er mand i stedet for kvinde, mens kommunen i øvrigt undlader at vurdere personalets pædagogiske arbejde i et kønsperspektiv. Indsatsen i forhold til børnene forudsætter en reflekteret bevidsthed og opgaveudførelse hos personalet og bør ikke basere sig på forenkede forestillinger om egenskaber knyttet til medarbejderens køn.

- Instituttet anbefaler, at kommunerne i højere grad skelner mellem personaleområdet og den øvrige kommunale aktivitet, når kommunen fastlægger sine ligestillingsmålsætninger.

# FORFATTER- PRÆSENTATION

**Inge Henningsen**, cand. stat., Københavns Universitet. Konsulent og tidligere lektor ved Institut for Matematiske Fag, Københavns Universitet. Hun er forfatter og bidragsyder til videnskabelige udgivelser om kønsmainstreaming, matematik og mobning i skolen.

**Karen Sjørup**, cand. scient. soc., Københavns Universitet. Lektor ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet og tidligere leder af Center for Ligestillingsforskning, Roskilde Universitet. Hun har skrevet videnskabelige artikler og rapportbidrag om kvinder, professionalitet, arbejdsmarked og velfærdsstat.

**Kirsten Precht**, cand. jur., Københavns Universitet. Specialkonsulent i Ligebehandlingsafdelingen ved Institut for Menneskerettigheder. Hun er medforfatter til Jurist- og Økonomforbundets lovkommentar om Ligestillingslovene.

**Niels Ploug**, cand. polit., Københavns Universitet. Afdelingsdirektør for personstatistik hos Danmarks Statistik. Han har publiceret en række udgivelser om social arv og social ulighed, velfærdsstaten, pension m.m.

# BILAG

## **BILAG 1** OVERSICHT OVER LIGESTILLINGSLOVEN, LOVBEKENDTGØRELSE NR. 1678 AF 19/12/2013

Emne/tema	Ansvarlige	Formål
	FORMÅL	
Fremme ligestilling og modvirke forskelsbehandling på grund af køn, § 1		Fastlægger formål og definition: ligestilling mellem kvinder og mænd, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd.
	FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ GRUND AF KØN (KØNSDISKRIMINATION)	

Forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn, dvs. ringere behandling på grund af køn, §§ 2, 2 a og 2 b	1) enhver arbejdsgiver, myndighed og organisation inden for offentlig forvaltning og almen virksomhed og 2) myndigheder og organisationer og alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, samt transaktioner i den forbindelse.	Fjerne direkte forskelsbehandling. Begrænse/ regulere indirekte forskelsbehandling.
	UNDTAGELSER FRA FORBUD	
Ønskede foranstaltninger til fremme af ligestilling, § 3, stk. 1	Ressortminister kan tillade initiativer på baggrund af ansøgning	Forebygge/opveje forskelsbehandling på grund af køn



Tilladte foranstaltninger til fremme af ligestilling, § 3, stk. 2	Ligestillingsminister kan fastsætte regler for fremme af ligestilling uden tilladelse fra fagministeren	Forebygge/opveje forskelsbehandling på grund af køn
Tilladt forskelsbehandling, § 3 a		Tillader ringere behandling af det ene køn, hvis målet er legitimt og midlerne proportionale
	OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS FORPLIGTELSE	
Kønsmainstreaming, § 4	Alle offentlige myndigheder inden for deres område	Forpligtelse til at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning
Redegørelse for ligestilling, § 5	Ministerier, statslige institutioner, statslige virksomheder	Oplysninger om: - ligestillingspolitik - kønsmæssig fordeling af personalet - andre forhold af betydning for vurderingen af indsatsen på ligestillingsområdet

Redegørelse for ligestilling, § 5 a	Kommunalbestyrelsen og regionsrådet	Oplysninger om: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ligestillingspolitik</li> <li>- kønsmæssig fordeling af personalet</li> <li>- den kønsmæssige sammensætning af udvalg</li> <li>- andre forhold af betydning for vurderingen af indsatsen på ligestillingsområdet</li> </ul>
Regler om indholdet af redegørelser, § 6	Ligestillingsministeren kan fastsætte reglerne	Overvåge og koordinere myndighedernes indsats for ligestilling
Redegørelse og Perspektiv- og Handlingsplan for ligestilling til Folketinget, § 7	Ligestillingsministeren skal udarbejde planen	Give Folketinget kvalificeret grundlag for at drøfte ligestillingspolitik
	KØNSSAMMENSÆTNING	
Krav om ligelig køns-sammensætning i offentlige udvalg og kommissioner. Indberetning af køns-sammensætning. §§ 8-10 a.	Visse offentlige udvalg, kommissioner og lignende, der er nedsat af en minister (samfundsmæssig betydning). Ressortministeren	Begge køn skal have mulighed for indflydelse.  Ligelig sammensætning af kvinder og mænd, når regler eller planlægning af samfundsmæssig betydning forberedes.

Krav om ligelig køns-sammensætning i offentlige bestyrelser mv. Pligt til udarbejdelse af måltal og politikker. Indberetning af måltal og politikker. §§ 11-13	Bestyrelser og andre kollektive ledelsesorganer i institutioner og virksomheder inden for den statslige forvaltning. Ressortministeren	Flere kvinder i ledelse
	FREMME, EVALUERE OG OVERVÅGE	
Opgave at fremme, evaluere og overvåge samt støtte ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn, § 14.	Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution	At give ofre for forskelsbehandling uvildig bistand til at få behandlet deres klager over forskelsbehandling, foretage uvildige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre uvildige rapporter og fremsætte henstillinger om ethvert spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

## **BILAG 2 MÅLSÆTNINGER PÅ SERVICEOMRÅDER**

Bilaget giver en oversigt over kommunernes svar på spørgsmål 2-indberetningsskemaet til ligestillingsredegørelser 2011:

**Spm. 2. Beskriv målsætning, målgruppe og eventuelt aktiviteter vedrørende de ligestillingspolitiske målsætninger, som kommunen har vedtaget på et eller flere af serviceområderne.**

Kommunernes navne er ikke medtaget, og enkelte meget detaljerede svar er forkortet.

### **Beskæftigelse og integration**

Lige beskæftigelse for mænd og kvinder

- At medvirke til, at ligestilling øges inden for beskæftigelsesområdet
- Fremme ligestillingen uanset etnicitet mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet
- Kvinder og mænd skal have lige muligheder i forhold til beskæftigelse. Understøttes af lovgivning inden for området
- Kvinder med etnisk minoritetsbaggrund skal have samme beskæftigelsesgrad som mænd med etnisk minoritetsbaggrund
- Ligestilling er skrevet ind i beskæftigelsesplanerne
- Jobcentrets ligestillingsindsats skal sikre såvel mænds som kvinders lige beskæftigelsesmuligheder ved at skabe forståelse blandt såvel ledige som arbejdsgivere og sagsbehandlere på Jobcentret og hos anden aktør for de særlige kønsbestemte forhold og holdninger på arbejdsmarkedet. Ligestilling skal bidrage til at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

### Brancheskift for mænd

- Få mænd til at skifte til traditionelle kvindefag i perioder med efterspørgsel på disse områder og omvendt; Integration og arbejdsmarked; Integrationspolitikken skal understøtte mangfoldighed – og lige muligheder for alle
- I forhold til vores borgerrettede indsats er ligestilling med i Beskæftigelsesplanen, som hvert år skal udarbejdes, og som beskriver jobcentrets fokusområder i det kommende år. I beskæftigelsesplanen for 2011 er der især fokus på ligestilling for arbejdsmarkedssparate borgere. Den aktuelle konjunkturedgang rammer især brancher, der traditionelt beskæftiger mange mænd. For en del af disse kan det være aktuelt med et brancheskift.

### Andet

- Formidlingen af initiativer og erfaringer på integrations-, ligestillings- og mangfoldighedsområdet via oplæg, diskussioner og/eller temaarrangementer på de enkelte arbejdspladser
- Etniske danskere og etniske minoriteter viser åbenhed, interesse og indsigt i hinandens traditioner og normer og accepterer og overholder samfundets kerneværdier
- Kommunens integrationspolitik er beskrevet i en række grundlæggende kerneværdier. På baggrund af værdierne er der formuleret spilleregler for de ansatte med hensyn til jobskabelse, familiepolitik etc. og aktiviteter, der skal implementere integrationspolitikken. Oprettelse af væresteder og medborgercentre. (Resume ved Inge Henningsen)

## Børn og unge

### Fællesskab og diversitet

- Børn og unge oplever, at forskellighed er en styrke og en præmis
- Institutionerne er rummelige for både drenge og piger med forskellige forudsætninger og måder at udvikle sig på. Barnet udvikler egne evner og kompetencer – i et fællesskab med andre børn – drenge og pigers forskellige udviklingsbehov inddrages
- Kommunen skal udvikle tilbud, der skal tilstræbe ligestilling og etnicitet

### Både kvinder og mænd i skoler og institutioner

- Området har en pædagogisk målsætning om, at børnene skal have både kvindelige og mandlige rollemodeller i kommunens dagtilbud
- På institutionerne skal børnene opleve samvær med såvel kvinder som mænd
- Bedre balance mellem mænd og kvinder
- Vi har arbejdet med at få flere mænd til at søge uddannelser inden for børneområdet

### Drenge

- Knallertværksted for særligt udsatte drenge

## Uddannelse, herunder folkeskole

### Drenge

- At hæve drenges faglige niveau ved folkeskolens afgangsprøve
- Indsatsområdet Unge i uddannelse og job tager afsæt i, at kommunen mister unge talenter på grund af eksklusion af især drenge generelt/ drenge med etnisk minoritetsbaggrund/unge med handicap/svage unge i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Projekt "Unge uden ungdomsuddannelse" er en aktivitet i forhold til målsætningen om

af fremme unge i uddannelse og job. 50 unge deltager i projekterne i implementeringsfasen i foråret 2011; Der etableres et samarbejde med de unge, som udmønter sig i konkrete projekter; Der etableres pilotprojekter i 3 forskellige byområder

- Ligestillingsvurdering af ny viden om piger og drenge's forskellige trivsel i den københavnske folkeskole. En viden om, at drenge's uddannelsesmæssige udfordringer er større end piger, genererer et behov for at undersøge, hvordan de to køn oplever skolehverdagen forskelligt

#### Etnicitet

- Kommunen vil arbejde for ligestilling både med hensyn til køn og etnicitet inden for skole-, SFO- og klubområdet
- At flere tosprogede, både piger og drenge, går i institution

#### Tilgængelighed og livslang læring

- Give mulighed for øget livskvalitet ved at fremme oplevelser, tilgængelighed, aktiviteter, kreativitet og livslang læring. Dette omfatter alle borgere – og derfor er mangfoldighed en fælles retning for alle politikker i Kultur og Borgerservice

### **BILAG 3 SKEMA TIL INDBERETNING AF LIGESTILLINGSREDEGØRELSE 2011 – 19 SPØRGSMÅL**

#### **1. Ligestillingspolitik på serviceområder**

- 1 På hvilken måde arbejder kommunen/regionen med ligestillingspolitik på serviceområderne?
- 2 Beskriv målsætning, målgruppe og eventuelt aktiviteter vedrørende de ligestillingspolitiske målsætninger, som kommunen har vedtaget på et eller flere af serviceområderne.

#### **2. Personaleoplysninger og ligestillingspolitik på personaleområdet**

- 3 På hvilken måde arbejder kommunen/regionen med ligestillingspolitik på personaleområdet?
- 4 Beskriv ligestillingspolitiske målsætninger og tilhørende måltal, der indgår i ligestillingspolitikken/personalepolitikken.
- 5 Hvordan måler kommunen/regionen fremskridt og resultater af ligestillingsindsatsen på personaleområdet?
- 6 Hvor mange kvinder og mænd har kommunen/regionen februar 2011 i følgende overenskomstgrupper?
- 7 Angiv, hvor mange kvinder og mænd kommunen/regionen har ansat februar 2011 i følgende ledelseskategorier.



### 3. Kønsmainstreaming og ligestillingsvurdering

- 8 Har kommunen/regionen en samlet strategi, procedure eller plan for at arbejde med kønsmainstreaming/ligestillingsvurdering?
- 9 Beskriv, hvor arbejdet med kønsmainstreaming/ligestillingsvurdering er forankret i kommunen/regionen.
- 10 Har kommunen/regionen relevante kønsopdelte data til at arbejde med ligestillingsvurderinger?
- 11 Ligestillingsvurderer kommunen/regionen indstillinger til kommunalbestyrelsen/regionsrådet?
- 12 Bruger kommunen/regionen værktøjet, der er udviklet til ligestillingsvurdering af indstillinger til kommunalbestyrelsen/regionsrådet, i relevanstest og ligestillingsvurdering af indstillinger?
13. Bliver initiativer eller aktiviteter kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet af kommunen/regionen?
- 14 Beskriv titel, serviceområde, baggrund, formål, indhold og resultat vedrørende initiativer eller aktiviteter, der er blevet kønsmainstreamet/ligestillingsvurderet.
- 15 Har kommunen/regionen igangsat initiativer, der retter sig mod opbygningen af personalets faglige kompetencer til at kønsmainstreame/ligestillingsvurdere?

#### 4. Kønssammensætning af råd, nævn og udvalg

- 16 Anfør råd, nævn og udvalg nedsat i perioden 1. november 2009 til 31. oktober 2011 i henhold til ligestillingslovens § 10 a, stk. 1.
- 17 Angiv, hvor mange gange kravet om, at myndigheder eller organisationer skal foreslå både en mand og en kvinde, er fraveget i perioden 1. november 2009 til 31. oktober 2011 i henhold til ligestillingslovens § 10 a, stk. 2.
- 18 Har kommunalbestyrelsen/regionsrådet besluttet at lade pladser stå tomme i råd, nævn og udvalg i perioden 1. november 2009 til 31. oktober 2011 i henhold til ligestillingslovens § 10 a, stk. 3?
- 19 Ordet er frit ... Kommunen/regionen er meget velkommen til at supplere besvarelsen af indberetningsskemaets spørgsmål med kommentarer og/eller forslag, som findes relevante.

# REFERENCER

## Kapitel 1

- Andersen, A og R. Nielsen (2007): Mainstreaming i juridisk perspektiv, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Conley, H. (2012): "Economic Crisis, Austerity and Gender Equality – The UK Case", European Gender Equality Law Review, no. 2, , European Network of Legal Experts, pp. 14-19. Tilgængeligt på: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/law\\_reviews/egelr\\_2012-2\\_web\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/law_reviews/egelr_2012-2_web_final_en.pdf) (12.11.2014)
- Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality, European Institute for Gender Equality (2014). Tilgængelig på <http://eige.europa.eu/content/document/effectiveness-of-institutional-mechanisms-for-the-advancement-of-gender-equality> (12.11.2014)
- Fejøl, J., U. Neergaard, C. Tvarnø og G. S. Ølykke (red.)(2013): Festskrift Liber amicarum et amicorum in honour of Ruth Nielsen: Andersen, A.: "Har kønsmainstreaming en fremtid som værktøj til fremme af ligestilling mellem kvinder og mænd", s. 15-29, og McCrudden, C.: "Has EU Equality Law Gone Too Far?", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 215-224.
- Fredman, S. (2006): Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space, European Law Journal, Vol. 12, No. 1, January 2006, pp. 41-60.
- Council of Europe: Gender Mainstreaming (2004). Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice, Final report of

- activities of the Group of Specialist of Mainstreaming (EG-S-MS), Strasbourg. Tilgængelig på: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG\\_S\\_MS\\_98\\_2\\_rev\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG_S_MS_98_2_rev_en.pdf) (12.11.2024)
- Kortlægning af good practice og effekter i de offentlige myndigheders arbejde med ligestillingsvurdering på udvalgte serviceområder – på kommunalt niveau (September 2014) Oxford Research. Tilgængelig på: <http://sm.dk/publikationer/kortlaegning-af-good-practice-og-effekter-i-de-offentlige-myndigheders-arbejde-med-ligestillingsvurdering-pa-udvalgte-serviceomrader> (12.11.2014)
- Ligebehandlingsnævnets Årsrapport (2012). Tilgængelig på: <http://ast.dk/publikationer/arsberetning-2013-ligebehandlingsnaevnet> (12.11.2014)
- Ministeriet for Ligestilling og Kirke (Februar 2013): Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige. Tilgængelig på: [http://miliki.dk/fileadmin/ligestilling/PDF/Mainstreaming/Strategi\\_ligestilling\\_2013.pdf](http://miliki.dk/fileadmin/ligestilling/PDF/Mainstreaming/Strategi_ligestilling_2013.pdf) (12.11.2014)
- Ministeriet for Ligestilling og Kirke (Marts 2013): Vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag. Tilgængelig på: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)
- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (2004): Vejledning nr. 30 af 30.3.2004 om initiativer til fremme af ligestilling. Tilgængelig på: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)
- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold: Redegørelse/ Perspektiv- og handlingsplan (2014). Tilgængelig på: <http://sm.dk/publikationer/redegorelse-perspektiv-og-handlingsplan-2014> (12.11.2014)
- Nielsen, R.: Lige adgang – Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser, Institut for Menneskerettigheder (2013). Tilgængelig på: <http://menneskeret.dk/udgivelser/lige-adgang>
- Norges offentlige utredninger: Struktur for ligestilling, NOU 2011:18. Tilgængelig på: <http://www.regeringen.no/pages/35855059/PDFS/NOU201120110018000DDDPDFS.pdf> (12.11.2014)

Vejledning om kønssammensætning af offentlige udvalg, kommissioner og lign., kommunale og regionale udvalg m.v. og besættelse af visse bestyrelsesposter i den offentlige forvaltning m.v. (ligestillingsloven kapitel 4), opdateret nov. 2013. Tilgængelig på: [http://sm.dk/filer/arbejdsomrader/ligestilling/lovgivning-om-ligestilling/copy\\_of\\_vejledning\\_om\\_ligestillingslovens\\_kapitel\\_4.pdf](http://sm.dk/filer/arbejdsomrader/ligestilling/lovgivning-om-ligestilling/copy_of_vejledning_om_ligestillingslovens_kapitel_4.pdf)

Det Fremtidige Ligestillingsarbejde, Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde, Statsministeriet, 10. marts 1999. Tilgængelig på: <http://www.stm.dk/publikationer/ligestillingsarbejde/default.htm> (12.11.2014)

## Kapitel 2

Danmarks Statistik (2011): Kvinder & Mænd 2011. Tilgængelig på: <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/17520/kogm.pdf> (12.11.2014)

Danmarks Statistik (2014): Promotion of Gender Indicators in Danish Municipalities. Tilgængelig på: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2014/mtg\\_1/Item\\_6\\_WP\\_9\\_Denmark\\_Promotion\\_of\\_Gender\\_Indicators\\_in\\_Danish\\_Municipalities.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2014/mtg_1/Item_6_WP_9_Denmark_Promotion_of_Gender_Indicators_in_Danish_Municipalities.pdf) (12.11.2014)

EIGE (2013): Gender Equality Index Report. Tilgængelig på: <http://eige.europa.eu/content/document/gender-equality-index-report> (12.11.2014)

Hirsch og Lillegård (2009): Hvordan måle likestilling mellom kvinner og menn i kommunerne?, SSB notater 2009/65

Hirsch (2010): Lokal likestilling – målt på ny måte, Samfunnsspeilet 1/2010

Ministeriet for Ligestilling og Kirke (2. marts 2012): Resultater for ligestillingsredegørelser 2011. Hovedrapport. Tilgængelig på: <http://www.2011.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/HovedRapport.pdf> (13.11.2014)

### Kapitel 3

Ministeriet for Ligestilling og Kirke (2. marts 2012): Resultater for ligestillingsredegørelser 2011. Hovedrapport. Tilgængelig på: <http://www.2011.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/HovedRapport.pdf> (13.11.2014)

Sjørup, Karen & Schmitz, Cornelia (red.) (2005) Gecel: Civil uddannelse og læring for kønsmainstreaming. Roskilde/Bonn

Nielsen, Ruth (2013) Lige adgang. Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser. Institut for Menneskerettigheder. Tilgængelig her: <http://menneskeret.dk/udgivelser/lige-adgang> (12.11.2014)

# NOTER

- 1 Ministeriet for Ligestilling og Kirke har i 2013 valgt at afløse begrebet kønsmainstreaming med begrebet "ligestillingsvurdering".
- 2 Rapport fra FN's Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC) for 1997, FN 1997. Se også Agnete Andersen og Ruth Nielsen: Mainstreaming i juridisk perspektiv, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2007.
- 3 Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice, Final report of activities of the Group of Specialist of Mainstreaming (EG-S-MS), Strasbourg 2004.
- 4 TEU-artikel 2, artikel 3 (3), artikel 6, artikel 10; TEUF artikel 8 samt Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 23.
- 5 Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv, artikel 29.
- 6 Lov om ligestilling af kvinder og mænd § 4, Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse § 1 a, Lov om lige løn til mænd og kvinder § 1 b.
- 7 LBK nr. 1678 af 19/12/2013 om ligestilling af kvinder og mænd, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk). Besøgt 18. november 2014.
- 8 Statsministeriet, Det fremtidige ligestillingsarbejde, 1999 <http://www.stm.dk/publikationer/ligestillingsarbejde/default.htm>. Besøgt 18. november 2014.
- 9 1999/1 LF 193, Forslag til lov om ligestilling, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk). Besøgt 18. november 2014.

- 10 Ministeriet for Kirke og Ligestilling, Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, februar 2013.
- 11 Ligebehandlingslovens § 1a, Ligelønslovens § 1 b.
- 12 Sandra Fredman, Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space, *European Law Journal*, 2006, s. 53.
- 13 Se fx, Oxford Research, Kortlægning af good practice og effekter i de offentlige myndigheders arbejde med ligestillingsvurdering på udvalgte serviceområder – på kommunalt niveau, september 2014. Se også European Institute for Gender Equality, EIGE: Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality, 2014.
- 14 Jens Fejøl, Neergaard, Ulla, Tvarnø, Christina og Ølykke, Grith Skovgaard (red.): Festskrift Liber amicarum et amicorum in honour of Ruth Nielsen: Agnete Andersen: "Har kønsmainstreaming en fremtid som værktøj til fremme af ligestilling mellem kvinder og mænd", s. 28, og Christoffer McCrudden: "Has EU Equality Law Gone Too Far?", s. 222, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2013.
- 15 Agnete Andersen og Ruth Nielsen: Kønsmainstreaming i juridisk perspektiv, s. 81
- 16 Se Vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag, Ministeriet for Kirke og Ligestilling, marts 2013.
- 17 Ruth Nielsen: Lige adgang – Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser, Institut for Menneskerettigheder 2013, s. 47.
- 18 Bekendtgørelse nr. 340 af 10.4.2007 om fremme af ligestilling (Adgangen til at iværksætte ligestillingsfremmende initiativer uden dispensation), Bekendtgørelse nr. 341 af 22.3.2013 og bekendtgørelse nr. 114 af 30.1.2014 om måltal i bestyrelser mv.
- 19 Vejledning om kønssammensætning af offentlige udvalg, kommissioner og lign., kommunale og regionale udvalg m.v. og besættelse af visse



- bestyrelsesposter i den offentlige forvaltning m.v. (ligestillingsloven kapitel 4), opdateret nov. 2013, Vejledning nr. 9364 af 1.3.2013 til ligestillingsvurdering af lovforslag, Vejledning nr. 30 af 30.3.2004 om initiativer til fremme af ligestilling.
- 20 Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at ligestillingslovens mainstreamingforpligtelse konkretiseres. Se for en beskrivelse af mere konkrete pligter NOU 2011: Struktur for likestilling, kap. 11. Oslo, 2011. Se også beskrivelsen af indikatoren for "Gender Mainstreaming" i European Institute for Gender Equality, EIGE: Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality, 2014.
  - 21 Se for mere Ruth Nielsen: Lige adgang – Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser, Institut for Menneskerettigheder 2013, s. 46.
  - 22 Se fx Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan 2013 og 2014.
  - 23 Oxford Research, Kortlægning af good practice og effekter i de offentlige myndigheders arbejde med ligestillingsvurdering på udvalgte serviceområder – på kommunalt niveau, september 2014.
  - 24 Se sag J.nr. 7100301-12 <http://www.ligebehandlingsnaevnet.dk/naevnsdatabase/afgoerelse.aspx?aid=909&type=Afgoerelse> Besøgt 18. november 2014
  - 25 Folketingets Ombudsmands svar til Mainstreamingnetværket af 2005, J.nr. 2009-3471-219/MJK.
  - 26 Sandra Fredman, Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space, European Law Journal, 2006.
  - 27 Institut for Menneskerettigheder, Køn Status 2013, <http://menneskeret.dk/udgivelser/status-2013-koen>. Besøgt 18. november 2014
  - 28 Hazel Conley: "Economic Crisis, Austerity and Gender Equality – The UK Case", European Gender Equality Law Review, nr. 2, 2012, European Network of Legal Experts, se særligt note 15.

- 29 Ruth Nielsen: Lige adgang – Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser, Institut for Menneskerettigheder 2013, s. 50. Her beskrives en række idealtypiske forskelle mellem forbud mod kønsdiskrimination og mainstreaming.
- 30 Se også bilag 1.
- 31 Agnete Andersen, Ruth Nielsen, Mainstreaming i juridisk perspektiv, 2007 s. 51.
- 32 1999/1 LF 193, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk). Besøgt 18.november 2014
- 33 Bekendtgørelse om initiativer til fremme af ligestilling (Adgangen til at iværksætte ligestillingsfremmende initiativer uden dispensation), § 6.
- 34 Ligebehandlingsnævnet, Sag 50/2009.
- 35 Ruth Nielsen: Lige adgang – Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser, Institut for Menneskerettigheder 2013. Her anbefales, at diskoteker, der har overtrådt diskriminationsforbuddet, nægtes alkoholbevilling efter restaurationsloven.
- 36 Fx Ligebehandlingsnævnets Årsrapport 2012.
- 37 Se fx Kortlægning af good practice og effekter i de offentlige myndigheders arbejde med ligestillingsvurdering på udvalgte serviceområder – på kommunalt niveau, Oxford Research, september 2014.
- 38 Statsministeriet, Det fremtidige ligestillingsarbejde, <http://www.stm.dk/publikationer/ligestillingsarbejde/default.htm> , afsnit 5.4.4.
- 39 V87,Forespørgselsdebat, 12. maj 1999 (F48).
- 40 1999/1 LF 193, Forslag til lov om ligestilling, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk), lovens §§ 14-17.
- 41 European Institute for Gender Equality, EIGE, Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality, 2014.
- 42 Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.

- 43 Danmarks Statistik, temaside om løngab mellem kønnene, 2014, <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/loen-og-arbejdsomkostninger/tema-loengab-mellem-koen.aspx>. Besøgt 18. november 2014.
- 44 Beskrivelsen af arbejdet med ligestillingsindikatorer i Sverige er foretaget på baggrund af et interview den 8. maj med Barbara Narfström, der arbejder med de regionale/kommunale ligestillingsstatistikker i SCB's kommunikationsafdeling, samt det materiale, der blev udleveret i forbindelse med interviewet.
- 45 Beskrivelsen af arbejdet med ligestillingsindikatorer i Norge er foretaget på baggrund af et interview med ligestillingskoordinator Kristin Egge-Hoveid på SSB den 22. april. Desuden anvendes information fra Hirsch og Lillegård (2009) og Hirsch (2010).
- 46 Danmarks Statistik, 2011.
- 47 Opgjort som forskel i den andel, der er beskæftiget inden for områderne uddannelse, sundhed og sociale institutioner.
- 48 Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Resultater for ligestillingsredegørelser 2011. Hovedrapport.. 2. marts 2012.
- 49 Karen Sjørup og Cornelia Schmitz (red.) Gecel: Civil uddannelse og læring for kønsmainstreaming. . Roskilde/Bonn 2005
- 50 Ruth Nielsen, Lige adgang-En juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser. Institut for Menneskerettigheder, 2013.
- 51 Frederiksberg Kommune; Ligestillingsredegørelse 2011, s. 5, [www.ligestillingidanmark.dk](http://www.ligestillingidanmark.dk). Besøgt 18. november 2014.
- 52 Aalborg Kommune: Ligestillingsredegørelse, 2011, s. 5, [www.ligestillingidanmark.dk](http://www.ligestillingidanmark.dk). Besøgt 18. november 2014.
- 53 Signe Strandby Nielsen: Han, hun, hen og en stor fed regnbue. Børn & Unge årg. 2011 nr. 19.
- 54 Samme. Interview med Egalias leder Lotta Rajalin.
- 55 Børnehaven Jordkloden, [www.jordkloden.net](http://www.jordkloden.net). København, besøgt 18. november 2014.

- 56 Politiken, 9. oktober 2013: 'Piger så er det dulledag', debat, <http://politiken.dk/debat/profiler/millamoelgaard/ECE2098652/piger-saa-er-der-dulledag/> Besøgt 18. november 2014.
- 57 Berlingske Tidende, 29. august 2014, 'Kun for drenge', nyheder, <http://www.politiko.dk/nyheder/kun-for-drenge-folkeskoler-koensopdelere-drenge-og-piger> Besøgt 18. november 2014.
- 58 TV2 Nyhederne, 4. september 2014.
- 59 Se fx Harriet Bjerrum Nielsen: Skoletid – piger og drenge fra 1. til 9. klasse. Akademisk Forlag, 2011, og Inge Henningsen: Taberdrenge – en statistisk konstruktion. Interview i Forum for Kønsforskning. Kvinfol online, 2011.
- 60 Anne Heiberg: Tid til mandehørm. Artikel i Fagbladet FOA nr. 04-2014 s. 24-26.
- 61 Esbjerg Kommunes ligestillingsredegørelse 2011, s. 5.
- 62 Sjørup, Karen. 2004 Peer Review: Gender Mainstreaming in the Public Employment Service in Denmark. Evaluering for EU Kommissionen, s. 1-15.
- 63 Se fx Kenn Warming: Mænd i omsorgsfag – en interviewundersøgelse af mænds oplevelser og erfaringer som professionelle i tre kvindedominerede fag. Ph.d.-afhandling. Roskilde, 2013, s. 84.
- 64 Københavns Kommunes Ligestillingsredegørelse 2011. [www.ligestillingidanmark.dk](http://www.ligestillingidanmark.dk). Besøgt 18. november 2014.
- 65 Esbjerg Kommunes Ligestillingsredegørelse 2011. [www.ligestillingidanmark.dk](http://www.ligestillingidanmark.dk). Besøgt 18. november 2014.
- 66 Kenn, Warming: Men who stop Caring. Del af ph.d.-afhandlingen Mænd i omsorgsfag – en interviewundersøgelse af mænds oplevelser og erfaringer som professionelle i tre kvindedominerede fag. Roskilde, 2013.
- 67 Kenn Warming: Mænd i omsorgsfag – en interviewundersøgelse af mænds oplevelser og erfaringer som professionelle i tre kvindedominerede fag. Ph.d.-afhandling, Roskilde, 2013.

- 68 Aalborg Kommunes Ligestillingsredegørelse 2011. [www.ligestillingidanmark.dk](http://www.ligestillingidanmark.dk). Besøgt 18. november 2014.
- 69 Københavns Kommune: Mainstreaming af klubpuljen. Mundtlige oplysninger fra ligestillingskonsulent, Sarah Højgaard Cawood, marts 2014.
- 70 Århus Kommune: Ligestillingsredegørelse 2011. [www.ligestillingidanmark.dk](http://www.ligestillingidanmark.dk)
- 71 Århus Kommune, Gellerupbadets hjemmeside: <http://www.vigirbyenpuls.dk/da/svoemmehaller/gellerupbadet/aktiviteter/kvindesvoemning.aspx> Besøgt 18. november 2014.
- 72 Dreng Uddannelse Roskilde, DUR, <http://drengeuddannelseroskilde.wordpress.com/> Besøgt 18. november 2014
- 73 Slutrapport for projektet almen didaktik for drenge, DUR Roskilde Kommune, <http://drengeuddannelseroskilde.wordpress.com/resultater/> Besøgt 18. november 2014.
- 74 [www.Statistikbanken.dk](http://www.Statistikbanken.dk). Besøgt 18. november 2014.
- 75 Kenneth Reinicke og Karen Sjørup, Drenge og unge mænd i den uddannelsesmæssige restgruppe. Rapport til LO, Roskilde Universitet, 2009, s. 5.
- 76 [www.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/VærktøjIndstillinger.pdf](http://www.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/VærktøjIndstillinger.pdf) Besøgt 18. november 2014.
- 77 Medarbejder i social- og sundhedsforvaltning.
- 78 [www.surveyxact.dk/](http://www.surveyxact.dk/) Besøgt 18. november 2014.
- 79 Danmark Statistik, Statistikbanken, <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1120>. Besøgt 18. november 2014
- 80 Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, [www.krl.dk](http://www.krl.dk) . Besøgt 18. november 2014
- 81 Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige. 2013: 6. [http://miliki.dk/fileadmin/ligestilling/PDF/Mainstreaming/Strategi\\_ligestilling\\_2013.pdf](http://miliki.dk/fileadmin/ligestilling/PDF/Mainstreaming/Strategi_ligestilling_2013.pdf)

- 82 Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Resultater for ligestillingsredegørelser 2011. Hovedrapport. 2012. <http://www.2011.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/HovedRapport.pdf> Besøgt 18. november 2014.
- 83 [http://www.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/3.%20Indberetningsskema\\_kommuner\\_og\\_regioner\\_2011.pdf](http://www.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/3.%20Indberetningsskema_kommuner_og_regioner_2011.pdf) Besøgt 18. november 2014.
- 84 Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Resultater for ligestillingsredegørelser 2011. Hovedrapport. 2012. <http://www.2011.ligestillingidanmark.dk/files/Andre/HovedRapport.pdf> Besøgt 18. november 2014.
- 85 Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Ligestilling i kommunerne 2011. Nøgletal. <http://www.2011.ligestillingidanmark.dk/Noegletal.aspx> Besøgt 18. november 2014.
- 86 Resultat af ligestillingsredegørelser 2013 Hovedrapport, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, oktober 2014 <http://www.ligestillingidanmark.dk/files/rapporter/Hovedrapport2013.pdf>
- 87 Medarbejder i socialforvaltning.
- 88 Ibid.
- 89 Personalemedarbejder.
- 90 Specialfunktion for ligestilling, Aktivitetsplan for specialfunktion for ligestilling år 2007, Aalborg, 2006.
- 91 Ligestillingsredegørelse fra Københavns Kommune 2011, s. 21, [http://subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/medarbejder/SubsiteFrontpage/MaalingerRapporterOgStatistik/~/\\_media/759B5CD0C0E4414C8024BF6867FA961B.ashx](http://subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/medarbejder/SubsiteFrontpage/MaalingerRapporterOgStatistik/~/_media/759B5CD0C0E4414C8024BF6867FA961B.ashx) Besøgt 18. november 2014.
- 92 Ibid.
- 93 Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, 2013.
- 94 Kommunernes Landsforening, [www.kl.dk/ledelse/Mainstreaming-id38662/](http://www.kl.dk/ledelse/Mainstreaming-id38662/) Besøgt 18. november 2014

- 95 KL's nyhedsbrev Momentum 14.03.2011, Kommunerne satser på teknologien, <http://www.kl.dk/Momentum/momentum2011-3-3-id83291/> Besøgt 18. november 2014.
- 96 Medarbejder i socialforvaltningen
- 97 Ministeriet for Ligestilling og Kirke: Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige. 2013: s. 6.
- 98 Ligestillingsmedarbejder.
- 99 Ligestillingsmedarbejder.
- 100 Ministeriet for Ligestilling og Kirke: Resultater for ligestillingsredegørelser 2011. Hovedrapport. 2012.
- 101 Hovedrapport 2011, Bilag B.
- 102 S. 28.
- 103 Danmarks Statistik, koden for jobstatus <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Nomenklaturer/disco08/Jobstatus.aspx> Besøgt 18. november 2014
- 104 Ligestillingsmedarbejder
- 105 Personalechef.
- 106 Københavns Kommune, Ligestilling mellem kvinder og mænd i Københavns Kommune. Oktober 2013: 2. <https://subsite.kk.dk/~media/D89096ECDEBD4EF298A785A02D51E1EC.ashx> Besøgt 18. november 2014
- 107 Personalemedarbejder.
- 108 Økonomichef.
- 109 Økonomimedarbejder.
- 110 bid.
- 111 Roskilde Kommune, Ligestillingsredegørelse 2009, <http://roskildekommune.dk/resources/6222.pdf>, s. 12-13. Besøgt 18. november 2014.
- 112 Økonomichef.

- 113 Lønkommissionen, Lønkommissionens redegørelse, Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Sammenfatning og konklusion. Rosendahl – Schultz Grafisk, Albertslund, 2010: 46.
- 114 Ibid.
- 115 Ibid.
- 116 Økonomimedarbejder.
- 117 S. 30.
- 118 Økonomimedarbejder.
- 119 Økonomimedarbejder.
- 120 KL's nyhedsbrev, Momentum, Kvinder vinder frem på de kommunale chefgange, 15. august 2011 <http://www.kl.dk/Momentum/momentum2011-7-5-id88802/>
- 121 Kommunernes Landsforening, tema om flere kvinder på de kommunale chefkontorer <http://kl.dk/ledelse/Flere-kvinder-pa-de-kommunale-chefkontorer-id98673/>. Besøgt 18. november 2014.
- 122 Økonomimedarbejder
- 123 Manu Sareen. Minister for ligestilling og kirke. Tilgængelig på: <http://www.2011.ligestillingidanmark.dk>
- 124 Ministeriet for Ligestilling og Kirke, Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, 2013:6
- 125 European Institute for Gender Equality, EIGE, Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality, 2014



Med denne rapport ønsker Institut for Menneskerettigheder at sætte fokus på statistik som værktøj for kommunerne, når de arbejder for at fremme ligestilling.

Kommunerne skal både som serviceleverandører og som arbejdsgivere mainstreame, dvs. at de skal indtænke køn og ligestilling i al deres virksomhed. I dette arbejde har kommunerne brug for viden og fakta om kvinders og mænds livssituation. Danmarks Statistik giver i rapporten nogle væsentlige bud på, hvordan statistik om kønligestilling kan gøres tydeligere og mere brugervenlig for kommunerne.

Rapporten belyser også mainstreamingbegrebet og analyserer muligheder og udfordringer i kommunernes arbejde med ligestilling på baggrund af tal og oplysninger fra kommunernes ligestillingsredegørelser for 2011.

Institut for Menneskerettigheder skal som nationalt ligebehandlingsorgan på kønligestillingsområdet fremme ligebehandling uanset køn. Det gør vi blandt andet ved at gennemføre undersøgelser, offentliggøre rapporter og give anbefalinger til nøgleaktører på området. Vi bistår også individer i konkrete sager om diskrimination.

